

Rumo ao Orçamento Participativo de Portugal: isomorfismo, adaptação ou inovação institucional?

Ana Catarina Pires Fernandes Cameira

Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais
Área de especialização Ciência Política

Ana Catarina Pires Fernandes Cameira,
Rumo ao Orçamento Participativo de
Portugal: isomorfismo, adaptação ou
inovação institucional?, 2019

Julho, 2019

Rumo ao Orçamento Participativo de Portugal: isomorfismo, adaptação ou inovação institucional?

Ana Catarina Pires Fernandes Cameira

Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais
Área de especialização Ciência Política

Ana Catarina Pires Fernandes Cameira,
Rumo ao Orçamento Participativo de
Portugal: isomorfismo, adaptação ou
inovação institucional?, 2019

Julho, 2019

Índice

Introdução	7
Parte I. Estado de Arte.....	10
1. A crise da democracia representativa como pano de fundo	10
1.1. Inovações democráticas: uma resposta possível	12
1.2. Os Orçamentos Participativos: uma inovação democrática excecional.....	15
1.2.1. As suas origens e expansão	17
1.2.2. Os Orçamento Participativos à luz do institucionalismo sociológico e do institucionalismo da escolha racional.....	19
1.2.3. Transferência de políticas ou aprendizagem de políticas: que abordagem conceptual para entender os Orçamentos Participativos e a sua expansão	22
2. Orçamentos Participativos: um olhar mais aprofundado.....	25
2.1. Potencialidades e os seus objetivos	25
2.2. Os Orçamentos Participativos e as suas várias dimensões de análise.....	27
2.3. A participação uma dimensão central	29
2.3.1. Os impactos da participação.....	32
2.3.2. Os desafios associados à participação	34
2.4. Avaliar os Orçamentos Participativos	37
3. A história dos Orçamentos Participativos em Portugal: uma escalada até ao nível nacional.....	38
3.1. A evolução dos Orçamentos Participativos locais em Portugal.....	38
3.2. O Orçamento Participativo de Portugal	43
3.2.1. Analisar o Orçamento Participativo de Portugal através da aprendizagem de políticas	46
Parte II. Metodologia	50
1. <i>Process Tracing</i> e o período temporal em análise.....	50

2. Dimensões, variáveis e indicadores de análise	51
3. Fontes	61
Parte III. Recolha e análise de dados	63
1. As edições de 2015/2016 e 2016/2017 do Orçamento Participativo de Lisboa	63
1.1. A dimensão financeira.....	63
1.1.1. Verba afeta ao Orçamento Participativo de Lisboa.....	63
1.1.2. Custos organizacionais	65
1.1.3. Critérios de distribuição	66
1.2. A dimensão normativa	67
1.2.1. Grau de institucionalização	67
1.2.1.1. Quem define as regras existentes	68
1.2.2. A lógica do Orçamento Participativo de Lisboa	68
1.2.3. Relação do Orçamento Participativo com outros instrumentos de planeamento	69
1.2.4. Convivência com outros instrumentos participativos	70
1.3. Dimensão participação dos cidadãos.....	71
1.3.1. Grau de organização dos participantes.....	71
1.3.2. Formas de participação.....	73
1.3.3. Espaços de participação	74
1.3.4. Monitorização e controlo	75
1.4. Dimensão participação do executivo.....	76
1.4.1. O papel do executivo camarário.....	76
1.4.2. Transparência e prestação de contas	77
1.4.3. Concretização dos projetos vencedores.....	78
1.5. A dimensão territorial.....	79
1.5.1. Grau de descentralização.....	79
1.6. Duas edições, um perfil?.....	81

2. As edições de 2017 e 2018 do Orçamento Participativo de Portugal	84
2.1. A dimensão financeira.....	84
2.1.1. Verba afeta ao Orçamento Participativo de Portugal	84
2.1.2. Custos organizacionais	85
2.1.3. Critérios de distribuição	86
2.2. A dimensão normativa.....	87
2.2.1. Grau de institucionalização	87
2.2.1.1. Quem define as regras existentes	88
2.2.2. Lógica do Orçamento Participativo de Portugal	88
2.2.3. Relação do Orçamento Participativo com outros instrumentos de planeamento	89
2.2.4. Convivência com outros instrumentos participativos	90
2.3. Dimensão participação dos cidadãos.....	91
2.3.1. Grau de organização dos participantes	91
2.3.2. Formas de participação.....	92
2.3.3. Espaços de participação	93
2.3.4. Monitorização e controlo	95
2.4. Dimensão participação do executivo.....	95
2.4.1. O papel do executivo.....	95
2.4.2. Transparência e prestação de contas	97
2.4.3. Projetos vencedores.....	98
2.5. A dimensão territorial.....	99
2.5.1. Grau de descentralização.....	99
2.6. Balanço final das primeiras duas edições	102
3. O Orçamento Participativo de Lisboa e o Orçamento Participativo de Portugal em perspetiva comparada	104
3.1. A dimensão financeira.....	105
3.2. A dimensão normativa.....	107

3.3. A dimensão participação	110
3.3.1. A participação dos cidadãos	110
3.3.2. A participação dos executivos.....	112
3.4. A dimensão territorial.....	115
3.5. Orçamento Participativo de Portugal: isomorfismo, adaptação ou inovação institucional?	116
Conclusão	124
Bibliografia.....	127
Anexos.....	141

Introdução

O Orçamento Participativo de Portugal enquanto o primeiro Orçamento Participativo¹ implementado à escala nacional no mundo marca o início de um novo capítulo da história destes processos participativos. Deste modo, esta experiência participativa veio de certa forma desafiar alguns pressupostos teóricos que assumiam que a implementação dos Orçamentos Participativos, à semelhança de outras inovações democráticas, apenas era possível à escala local como havia ocorrido até então.

Desde a implementação do primeiro Orçamento Participativo em 1989 na cidade brasileira de Porto Alegre, uma longa jornada de aprendizagem permitiu uma expansão destes processos participativos para lá da sua cidade berço. Primeiramente para outras cidades do Brasil, em segundo lugar para outras cidades latino-americanas e posteriormente para outros continentes, começando pelo continente europeu no qual os Orçamentos Participativos foram percecionados como um meio para mitigar os sinais associados à crise da democracia representativa. Neste contexto de descontentamento e consequente afastamento dos cidadãos para com as instituições e representantes eleitos, Portugal foi igualmente um dos países europeus pioneiros na implementação destes processos participativos ao nível local, remontando a 1998 e ao município de Palmela, o primeiro Orçamento Participativo implementado no país. Todavia, só a partir de 2008, com a implementação do Orçamento Participativo de Lisboa é que se assistiu a uma evolução consolidada dos Orçamentos Participativos em território nacional.

Tendo em conta que o Orçamento Participativo de Lisboa marcou o início de uma trajetória ascensional dos Orçamentos Participativos no país, correspondendo ao processo participativo que se realiza ininterruptamente há mais tempo em território nacional e sobretudo que, o Orçamento Participativo de Lisboa e o Orçamento Participativo de Portugal partilham entre si figuras políticas chave para a respetiva implementação, como é o caso de António Costa, presidente da Câmara Municipal de Lisboa entre 2007 e 2015 e posteriormente primeiro-ministro a quando da implementação do Orçamento Participativo de Portugal e ainda Graça Fonseca, antiga vereadora da Câmara Municipal

¹ Ao longo desta dissertação, o conceito Orçamento Participativo é deliberadamente escrito com letra maiúscula.

de Lisboa e mais tarde Secretária de Estado Adjunta e da Modernização Administrativa à data da primeira edição do Orçamento Participativo nacional, torna-se relevante questionar: De que forma, o conhecimento privilegiado destes membros do executivo sobre o *design* do Orçamento Participativo de Lisboa, influenciou por sua vez, o próprio *design* do Orçamento Participativo de Portugal?

Deste modo, através da abordagem conceptual da aprendizagem de políticas, por sua vez alicerçada pelas perspetivas teóricas do institucionalismo sociológico e do institucionalismo da escolha racional, o principal objetivo desta dissertação passa por verificar um dos seguintes cenários possíveis:

Perante o conhecimento privilegiado e consequentes aprendizagens adquiridas com o Orçamento Participativo de Lisboa o executivo pode ter optado por copiar para o nível nacional o modelo já existente, podendo o *design* apresentado pelo Orçamento Participativo nacional ser entendido como uma cópia do *design* já associado ao Orçamento Participativo de Lisboa, constituindo neste caso, um processo de isomorfismo. Ou pelo contrário, o conhecimento e aprendizagem relativos ao Orçamento Participativo da capital podem somente, ter inspirado o executivo socialista a desenvolver uma inovação institucional sem precedentes, apresentando, nesse caso, os dois Orçamentos Participativos características metodológicas na sua maioria distintas. Em terceiro lugar, é ainda possível um cenário intermédio, caso o Orçamento Participativo de Portugal constitua uma adaptação para a escala nacional do Orçamento Participativo de Lisboa, tendo o executivo optado por manter algumas das características metodológicas associadas ao processo participativo da capital e alterado outras.

Como tal, são analisadas as primeiras duas edições do Orçamento Participativo de Portugal e as duas últimas edições do Orçamento Participativo de Lisboa que antecederam a implementação do Orçamento Participativo nacional, a partir da adaptação da tabela de análise proposta por Cabannes e Lipietz (2015). A tabela sugerida por estes autores permite primeiramente, identificar o *design* associado a cada um destes processos participativos a partir da identificação do conjunto de características metodológicas que constituem o chamado perfil e consequentemente comparar o perfil associado às edições analisadas do Orçamento Participativo de Lisboa e do Orçamento Participativo de Portugal por forma a aferir que semelhanças e diferenças metodológicas existem entre estas.

Nesse sentido, esta dissertação encontra-se dividida em três partes essenciais. Numa primeira parte, procede-se a uma revisão da literatura sobre o tema, destacando as potencialidades das inovações democráticas e em particular dos Orçamentos Participativos num contexto de crise da democracia representativa, destacando ainda as suas origens e a sua evolução no mundo e em Portugal. Na segunda parte relativa à metodologia, procede-se a uma série de justificações no que diz respeito ao modelo de análise adotado e por sua vez, a uma descrição mais detalhada de cada uma das variáveis e indicadores a analisar e respetivos critérios de análise. Por fim, a última parte de natureza empírica, é composta pelos três capítulos finais nos quais serão analisados cada um dos processos participativos em causa, por forma a identificar o perfil associado ao Orçamento Participativo de Lisboa e ao Orçamento Participativo de Portugal nas edições em causa e assim, proceder no capítulo final a uma análise comparada dos mesmos e aferir consequentemente com base nas semelhanças e/ou diferenças metodológicas identificadas, de que forma a aprendizagem passada associada ao Orçamento Participativo de Lisboa influenciou as opções metodológicas posteriormente associadas ao *design* do Orçamento Participativo nacional.

Parte I. Estado de Arte

1. A crise da democracia representativa como pano de fundo

As democracias enfrentam um desafio muito próprio, que se prende com o seu funcionamento e que segundo uma perspetiva mais pessimista ameaça “erodir a vitalidade democrática” (Fung e Wright, 2001: 6). Este desafio é alvo de várias designações bastante curiosas como “crise” da democracia representativa ou *democratic malaise* (Geissel, 2012a: 163). Estes dois conceitos traduzem a perda de legitimidade das instituições democráticas e dos representantes políticos, associada a uma desconfiança crescente dos cidadãos para com o funcionamento das instituições democráticas e para com o desempenho dos seus representantes políticos (Newton, 2012: 3; Dias, 2014a: 21-22). Tomando como exemplo o conceito de *democratic malaise*, o problema é visível a partir dos seguintes “sintomas”: taxas de abstenção crescentes, volatilidade eleitoral, diminuição do número de filiados partidários e dos níveis de associativismo ou através do apoio crescente a candidatos populistas (Norris, 2011: 1).

Desta forma, a democracia representativa assente num conjunto de instituições, de princípios fundamentais e de procedimentos *standard* como as eleições (Dias, 2014a: 21), que constituem a principal via de participação dos cidadãos no processo político e onde os partidos se apresentam como intermediários destes, tem-se relevado um “mecanismo de representação política ineficaz” (Fung e Wright 2001: 5). Ineficaz no que diz respeito à implementação de políticas públicas bem-sucedidas e sobretudo ineficaz quanto à forma de interação entre os cidadãos e os seus representantes.

Como tal, os cidadãos para além de não se sentirem representados, consideram que o voto constitui um “falso poder” (Dias, 2014a: 21), isto é um poder ilusório que não traduz em termos práticos as suas preferências junto do sistema político. Assim, estes sinais ao nível quer da qualidade da representação, quer ao nível da motivação inerente à participação eleitoral caracterizam o que Avritzer e Sousa Santos (2003, citados por Allegretti, 2014: 48) designam por “patologia dual das democracias liberais”, sendo pois evidente que os cidadãos não se absterem de votar pelo facto de serem apáticos, mas antes porque se sentem descontentes quanto à *performance* das instituições e dos seus representantes.

Por sua vez, Pippa Norris (2011: 2) partindo do contributo de Easton (1957), relativo à teoria sistémica, contesta que a legitimidade da democracia esteja em crise, ou que a

democracia esteja em risco de “erosão”. No sentido em que não está em causa o apoio difuso à democracia, cujo qual é essencial para a estabilidade do sistema político, pois os cidadãos reconhecem como legítimos os princípios e valores democráticos acreditando que a democracia constitui a melhor forma de governo (Norris, 2011: 35). O problema existente e que constitui o grande desafio para as democracias advém da existência de um “défice democrático”, cujo qual se reflete em baixos níveis de apoio específico, isto é, em baixos níveis de apoio às instituições democráticas e representantes políticos (*ibidem*).

De acordo com a autora (2011: 16), os cidadãos devido à evolução e modernização das sociedades, apresentam níveis de escolaridade cada vez mais elevados e consequentemente mais competências não só cognitivas, como cívicas e até mesmo políticas, sendo por isso mais críticos e exigentes quanto ao funcionamento das instituições democráticas e desempenho dos seus representantes políticos (Norris, 1999). Consequentemente, os cidadãos criam cada vez mais expectativas no que diz respeito à sua participação política, expectando que esta não seja confinada apenas aos momentos eleitorais, tal como criam expectativas quanto ao funcionamento das instituições e à *performance* dos seus representantes políticos, desejando nomeadamente uma maior transparência por parte das instituições e uma diminuição da corrupção (Norris, 2011:16).

No entanto, existe um desfasamento entre estas aspirações dos cidadãos e aquela que é a sua perceção em relação aos resultados produzidos pelo sistema democrático. Este desfasamento, que constitui o chamado “défice democrático”, resulta do fracasso em termos performativos das instituições e dos executivos que não conseguem cumprir estas expectativas dos cidadãos (Norris, 2011:3), cujo qual é revelado sobretudo a partir da cobertura por parte dos *media* de vários escândalos de corrupção envolvendo dirigentes políticos. O que gera por conseguinte, ceticismo e insatisfação e poderá consequentemente conduzir a um decréscimo intencional da participação convencional por parte dos cidadãos, e a uma maior receptividade por parte destes a formas de participação não tradicional (*ibidem*).

Todavia, note-se que as democracias devem ser capazes de reagir a este contexto desfavorável, pois uma das suas características distintivas é a sua flexibilidade isto é, a sua receptividade e capacidade para incorporar e responder às demandas dos cidadãos (Saward, 2000: 3; Newton, 2012: 4). Nesse sentido, retomando o conceito de *democratic malaise* e em jeito de analogia, é possível afirmar que a própria democracia, deve ser capaz de autorregenerar-se através da produção de “anticorpos”. Assim, as inovações

democráticas podem eventualmente constituir uma espécie de “anticorpos” e ajudar as democracias a responder melhor aos vários “sintomas” anteriormente descritos.

1.1. Inovações democráticas: uma resposta possível

A democracia é muito mais do que o sufrágio universal, esta deve igualmente permitir que os cidadãos tenham um papel ativo na discussão e tomada de decisão relativamente a questões públicas (Saward, 2000: 5). Como tal, as inovações democráticas enquanto instituições concebidas especificamente para aprofundar a participação dos cidadãos no processo de decisão política podem constituir uma estratégia plausível para mitigar os sinais associados à crise da democracia representativa ao permitir que os cidadãos possam expressar diretamente as suas preferências junto do sistema político, intervindo diretamente no processo de tomada de decisão (Smith, 2009a:1 e 4).

Todavia, note-se que esta primeira definição apresentada por Smith (2009a:1) é de certa forma minimalista, já que entende que as inovações democráticas correspondem estritamente à criação de novas instituições, cujas quais são destinadas especificamente ao aprofundamento da participação dos cidadãos, o que exclui consequentemente uma série de outras inovações. Ora as inovações democráticas podem ser entendidas de forma mais vasta, como todo e qualquer processo implementado propositadamente com o objetivo de melhorar a qualidade da democracia (Geissel, 2012a: 164). Assim, ao adotar esta segunda definição é possível captar na sua totalidade a grande variedade de inovações democráticas existentes.

Deste modo, as inovações democráticas podem passar por um lado, pela criação de novas instituições ou simplesmente por novas regras de funcionamento das instituições já existentes, por forma incrementar a responsabilização dos executivos e cultivar a transparência das instituições. É o caso das chamadas inovações *top down* (Newton, 2012: 7), como por exemplo as reformas associadas à descentralização do Estado ou o reforço dos poderes de instituições como o Parlamento ou o Tribunal Constitucional. Por outro lado, as inovações democráticas podem efetivamente encorajar os cidadãos a terem um papel mais ativo e uma participação direta nas decisões políticas produzidas, constituindo assim, canais de participação alternativos às eleições, é o caso das chamadas inovações

*bottom up*² (*idem*: 8). Das quais se destacam as inovações democráticas *self-governance*, como por exemplo os referendos, através das quais as decisões políticas produzidas são uma manifestação direta da vontade dos cidadãos que têm o poder de decidir diretamente sem qualquer intervenção dos representantes políticos (Newton, 2012: 9) e as inovações *co-governance* que permitem um envolvimento direto dos cidadãos no processo de tomada de decisão, outrora da competência exclusiva dos representantes eleitos ou instituições, permitindo uma partilha de poder entre cidadãos e eleitos, como é o caso dos Orçamentos Participativos³ (Smith, 2006: 7; Smith, 2009a: 1).

A perspetiva que as inovações democráticas ao permitirem um aprofundamento da democracia constituem uma estratégia central para contrariar o atual estado de desencantamento dos cidadãos é também de certa forma, partilhada por Fung e Wright (2001) que argumentam que a *empowered deliberative democracy* caracterizada pela participação direta dos cidadãos, através da deliberação, isto é através do debate e troca de vários argumentos é uma resposta possível (*idem*: 7; 17-19). Esta alternativa apresentada por Fung e Wright (2001), tal como especificamente as inovações democráticas do tipo *bottom up* são ilustrativas de características essenciais da democracia direta, da democracia participativa e da democracia deliberativa e por isso vale a pena questionar, à semelhança de Newton (2012), se a resposta para a crise da democracia representativa reside nestas inovações. Para isso, é necessário esclarecer previamente estes últimos conceitos apresentados.

A democracia participativa enfatiza a importância da participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão (Smith, 2009a: 5). Por sua vez, a democracia direta defende não só a importância da participação dos cidadãos, à semelhança da democracia participativa, como advogada simultaneamente que os cidadãos devem ter um poder de tomada de decisão direto e efetivo (Budge, 2012: 32). Como tal, os cidadãos podem não só participar no processo de tomada de decisão como decidir diretamente, por exemplo através do voto em referendos, sobre questões políticas que tipicamente numa democracia representativa seriam decididas em exclusivo pelas instituições e representantes políticos

² Desta forma, as inovações democráticas do tipo *bottom up* são ilustrativas da definição de inovações democráticas apresentada anteriormente por Smith (2009a:1), cuja qual relembre-se por ser tão minimalista excluía as inovações democráticas do tipo *top down*.

³ As inovações democráticas do tipo *bottom up* são bastante diversificadas, incluindo ainda as inovações democráticas de consulta como as petições ou fóruns deliberativos (Smith, 2006: 7) e todas as restantes inovações que procuram em concreto aprofundar a participação eleitoral como é o caso do voto eletrónico e a atribuição do direito de voto a partir dos 16 anos (Newton, 2012:9).

(*ibidem*). Já a democracia deliberativa apresenta como elemento central a deliberação pública, sendo os cidadãos incentivados a participar através da chamada “participação discursiva” (Delli Carpini *et al.*, 2004: 318). Ou seja a partir do debate com outros cidadãos sobre questões sociais e políticas e no qual podem eventualmente participar representantes políticos, técnicos ou outros membros das instituições. Através da deliberação que consiste numa troca de argumentos, os cidadãos conseguem simultaneamente desenvolver uma série de competências interpessoais desenvolvendo por exemplo, um sentido de pertença a uma comunidade que os leva consequentemente a identificarem como prioritárias as necessidades e os interesses do coletivo em detrimento de interesses pessoais (*idem*: 320), bem como desenvolverem, uma série de competências que lhes permite compreender e analisar questões políticas (*ibidem*; Gastil, 2000: 22).

À partida, poderia assumir-se que a democracia direta, a democracia participativa e a democracia deliberativa constituem modelos democráticos “opostos” em relação à democracia representativa e que em último caso poderiam substituir esta última. No entanto, a democracia direta, a democracia participativa e a democracia deliberativa não são “incompatíveis” face à democracia representativa, antes pelo contrário a sua génese, na maioria dos casos, deriva das instituições e da vontade política dos representantes (Newton, 2012: 11). Assim, existe um consenso entre teóricos que as inovações democráticas por si só, não constituem uma solução suficiente que consiga “curar” a *democratic malaise* e por essa razão, estas inovações devem ser entendidas como um complemento que enriquece a democracia representativa, sendo expectável que em conjunto possam mitigar os sinais associados à crise da democracia representativa (Smith, 2000: 30; Newton, 2012: 11; Budge, 2012: 34; Geissel, 2012b: 209).

Por último, não deve ser negligenciado o facto de estas inovações apresentarem ainda algumas fragilidades que podem comprometer a sua eficácia sobretudo ao nível da participação (Smith, 2005: 10). Este último autor destaca à semelhança de Ganuza e Frances (2012: 287), por exemplo a existência de barreiras à participação que dificultam a inclusão das minorias, não permitindo uma participação universal no processo participativo. Para além disso, existe ainda por vezes uma falta de informação no que diz respeito à forma de funcionamento e aos objetivos destas inovações o que pode contribuir para o desconhecimento por completo por parte dos cidadãos e para uma certa desconfiança destes face a estes mecanismos alternativos de participação (Geissel, 2012a: 168).

Por fim, no que diz respeito às práticas deliberativas, existe o risco dos processos apresentarem uma qualidade deliberativa baixa, isto é a discussão gerada entre os cidadãos pode ser parca em argumentos, focando-se antes numa troca de acusações pessoais, o que dificulta a produção de decisões políticas informadas. No entanto, neste caso o problema não reside na deliberação em si, mas antes na “forma como o processo deliberativo é organizado” (Ganuza e Frances, 2012: 300) e por isso é importante um acompanhamento e o apoio por parte de técnicos e outros *experts* para fornecerem informações que permitam um debate informado e produtivo (Baiocchi, 2003: 54; Smith 2005: 9)

1.2. Os Orçamentos Participativos: uma inovação democrática excecional

Apesar das fragilidades existentes associadas às inovações democráticas, uma vez que “a perfeição existe apenas nos modelos teóricos”, existem inovações que merecem destaque pois tratam-se de “inovações excecionais” (Smith, 2006: 14). É o caso dos Orçamentos Participativos que podem ser considerados “excecionais” tendo em conta por um lado, os resultados, que em geral têm vindo a produzir no que diz respeito por exemplo ao aprofundamento da participação (Smith, 2005: 11) e por outro lado, porque conseguem reunir numa só inovação democrática características associadas quer à democracia deliberativa quer à democracia participativa e direta. Tratando-se portanto, de uma inovação democrática muito completa.

Como reconhecem Cabannes (2004: 15, 21) e Allegretti *et al.* (2011: 15-16) não é fácil definir o que é um Orçamento Participativo. Tal dificuldade advém do facto dos Orçamentos Participativos serem “processos multifacetados compostos por quatro dimensões essenciais: a dimensão financeira, a dimensão participativa, a dimensão territorial e a dimensão normativa” (Cabannes, 2004: 15). Da mesma forma que estes processos participativos correspondem a um conjunto de diferentes experiências, com características diferentes no que diz respeito a estas dimensões identificadas, que ocorrem em diferentes territórios e que estão em constante evolução ao longo do tempo (*ibidem*; Sintomer *et al.* 2012: 5)

Foi precisamente Yves Cabannes (2004) um dos primeiros autores a tentar apresentar uma definição universal, que fosse além das definições que se limitavam a descrever em

particular as primeiras experiências participativas.⁴ Assim, um Orçamento Participativo pode ser definido “ em termos gerais como um mecanismo ou processo através do qual a população decide ou contribui para a tomada de decisão sobre o destino da totalidade, ou de uma parte, dos recursos públicos disponíveis” (*idem*: 21).

Esta primeira definição apresentada por Cabannes (2004: 21) contrasta pela sua simplicidade em relação à definição apresentada posteriormente por Sintomer *et al.* (2008: 5; 2012: 9). Esta última destaca-se pela sua exigência, uma vez que os autores procuraram chegar a uma definição mais precisa através dos seguintes cinco critérios fundamentais. Primeiro o Orçamento Participativo deve ser entendido como um “processo constituído por um conjunto de práticas pré estabelecidas e que se repetem ciclicamente.” (Sintomer *et al.*, 2012: 9). Segundo, a dimensão financeira é um elemento central do processo, uma vez que este gira em torno da discussão relativa à distribuição de recursos financeiros públicos. Em terceiro lugar, este processo ocorre num território muito específico, sendo confinado às cidades. Por último, o Orçamento Participativo pressupõe a criação de espaços de deliberação pública bem como de prestação de contas. Estes critérios têm a vantagem de permitir distinguir os Orçamentos Participativos de outras formas de participação com um menor grau de organização e de complexidade, como é o caso das assembleias de bairro como sublinham os próprios autores (2012: 8). Contudo, a sua principal fragilidade relaciona-se precisamente com o critério territorial que considera de forma quase intransigente que os Orçamentos Participativos são processos que ocorrem apenas ao nível das cidades.

Ora do ponto de vista empírico, como reconhece Cabannes (2004: 23, 25) os Orçamentos Participativos decorrem frequentemente em cidades e ao nível municipal. No entanto, este último autor reconhece a possibilidade dos Orçamentos Participativos ocorrerem também a um nível inframunicipal (freguesias), ou até mesmo a um nível supramunicipal, como em províncias ou regiões administrativas, tal como, estas experiências participativas podem ainda ocorrer não só em meios urbanos como inclusivamente em contextos rurais, embora estes sejam escassos e apresentem características muito próprias (*idem*: 111).

⁴ Por exemplo Sousa Santos (1998: 469) referiu-se a uma experiência particular, o Orçamento Participativo de Porto Alegre, como sendo um “mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas [entre os cidadãos e responsáveis políticos] no que diz respeito à alocação dos recursos públicos”.

É pois possível constatar que existe uma tensão entre o que estes últimos autores consideram ser possível, tomando como exemplo o critério territorial que consta na definição de Sintomer *et al.* (2008: 5; 2012: 9) e a experiência concreta do Orçamento Participativo de Portugal. Embora, deva ser assinalado que tal lacuna é um reflexo do facto do Orçamento Participativo de Portugal ser uma experiência única e relativamente recente.

1.2.1. As suas origens e expansão

O primeiro Orçamento Participativo do mundo nasceu na cidade brasileira de Porto Alegre em 1989. É importante lembrar que esta experiência participativa surgiu num contexto muito específico, como era o caso do contexto sociopolítico brasileiro no final dos anos oitenta. Em primeiro lugar o Brasil era, e continua a ser, um dos países do mundo com maiores níveis de desigualdade social (Santos, 1998: 462; Sintomer *et al.*, 2008: 2), aliás “a construção social baseada na desigualdade é uma [imagem de] marca brasileira” (Fedozzi e Lima, 2014: 154). Em segundo lugar, mesmo após a transição para a democracia em 1985, por razões históricas, o sistema político brasileiro continuava a ser oligárquico, altamente burocrático e marcado pela corrupção (Santos, 1998: 462; Sintomer *et al.*, 2012: 18). Estes aspetos condenavam as classes mais desfavorecidas não só à exclusão social, mas também a uma alienação política, não tendo voz junto dos centros de decisão política (Sousa Santos, 1998: 462).

Apesar destes aspetos gerais do contexto brasileiro serem comuns à cidade de Porto Alegre, esta cidade tinha também particularidades que a tornavam distinta do resto das cidades brasileiras. Porto Alegre registava um índice de desenvolvimento humano superior à média brasileira, visível a partir de uma esperança média de vida superior e de baixas taxas de analfabetismo e de mortalidade infantil. Para além disso, apresentava por um lado, uma forte tradição democrática de resistência ao governo central e por outro uma forte tradição de associativismo (cfr. Sousa Santos 1998: 465-6; Sintomer *et al.* 2012: 18).

O Orçamento Participativo em Porto Alegre surgiu na sequência da vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores, partido cuja origem é indissociável dos movimentos sociais de resistência durante a ditadura militar e que havia conquistado a liderança da Prefeitura

da cidade em 1988. Esta vitória eleitoral constituiu uma espécie de “janela de oportunidade” (Sintomer *et al.*, 2008: 3) que permitiu ao Partido dos Trabalhadores aplicar ao nível municipal as suas políticas redistributivas e simultaneamente responder a algumas demandas sociais. Por esse motivo, o Orçamento Participativo de Porto Alegre tratou-se de uma “invenção pragmática” que teve por um lado uma origem *top down* refletindo a vontade política dos representantes eleitos e por outro lado uma origem *bottom up* já que existiam movimentos organizados na sociedade civil que reivindicavam um maior poder de decisão sobre as questões públicas (Sintomer *et al.*, 2008:3; 2012: 18).

O Orçamento Participativo de Porto Alegre apresentava-se como um novo canal de participação política, uma “verdadeira inovação institucional” (Sintomer *et al.*, 2012: 19) que permitia a participação direta dos cidadãos no processo de codecisão sobre o investimento de recursos públicos e a monitorização e responsabilização do executivo no que diz respeito à implementação de tais decisões (Sousa Santos, 1998:469). Do ponto de vista político este Orçamento Participativo tinha a missão de “democratizar a democracia” uma vez que tinha o objetivo de procurar incluir politicamente os mais desfavorecidos, erradicar a corrupção e redistribuir os recursos de forma mais favorável aos grupos desfavorecidos (Sintomer *et al.*, 2012: 19; Santos, 1998:461).

Como o Orçamento Participativo de Porto Alegre conseguiu aumentar os níveis de participação e torná-la mais inclusiva, ao permitir um envolvimento direto dos grupos marginalizados, este conseguiu em última análise, melhorar a própria qualidade da governação local através de uma “reorientação das prioridades de investimento público em prol dos mais desfavorecidos” e reduzir as práticas clientelares (Sintomer *et al.*, 2008: 4; Sintomer *et al.*, 2012: 20). Assistindo-se posteriormente, a uma consolidação desta experiência participativa não só na cidade de Porto Alegre, que continuou a implementar o Orçamento Participativo, mesmo após o Partido dos Trabalhadores ter abandonado a liderança da prefeitura em 2004, como igualmente outras cidades brasileiras na década de noventa seguiram o exemplo de Porto Alegre e decidiram implementar este instrumento participativo.

Assim, numa segunda fase, o que até então constituía uma experiência exclusivamente brasileira deixou de o ser e ao longo dos anos noventa assistiu-se a uma expansão dos Orçamentos Participativos por várias cidades da América Latina, como por exemplo Montevideu, a primeira capital do mundo a adotar um Orçamento Participativo (Cabannes, 2004: 21; Sintomer *et al.*, 2012: 10). Como boa parte destas cidades latino

americanas partiam de um contexto social e político semelhante ao do Brasil acabaram por partilhar os mesmos objetivos, percecionando o Orçamento Participativo como um meio para mitigar desigualdades sociais (Cabannes, 2004: 89; Sintomer *et al.*, 2012: 65).

No início dos anos 2000, os Orçamentos Participativos expandiram-se para os quatros cantos do mundo, particularmente para a Europa⁵ (Cabannes, 2004: 21; Sintomer *et al.*, 2012: 10; Dias, 2014: 23), sendo que até 2012 existiam aproximadamente 1500 Orçamentos Participativos no mundo (Ganuza e Baiocchi, 2012: 1). Estamos, assim, perante um “caso paradigmático”, apelidado metaforicamente de “Regresso das Caravelas” (Sintomer *et al.*, 2012: 33), uma vez que se no passado as caravelas ao serviço das coroas europeias chegaram ao continente americano, “dando novos mundo ao mundo”, desta vez, séculos depois, deu-se uma inversão “de 180 graus” e foram os países da América do Sul, especialmente o Brasil, que contribuíram com um ensinamento especial, através de uma inovação como o Orçamento Participativo (*ibidem*). Contudo, é preciso compreender que esta inovação democrática não foi importada diretamente pelos outros países. Assim, antes de avançar com a análise de mais aspetos essenciais para compreender os Orçamentos Participativos e os seus impactos, o seu processo de expansão merece uma reflexão teórica mais aprofundada, partindo dos contributos associados ao institucionalismo sociológico e ao institucionalismo da escolha racional, cujos quais permitirão enquadrar posteriormente as abordagens da “transferência de políticas” e da “aprendizagem de políticas”.

1.2.2. Os Orçamentos Participativos à luz do institucionalismo sociológico e do institucionalismo da escolha racional

Os Orçamentos Participativos enquanto uma inovação democrática constituem uma instituição do tipo *co-governance* (Talpin, 2012: 184). Uma instituição conforme definida por March e Olsen (2006: 3) corresponde a um conjunto de regras e de procedimentos inseridos numa estrutura de significados. Nesse sentido, os Orçamentos Participativos podem ser entendidos como uma instituição, uma vez que correspondem a um conjunto

⁵ Só a partir do início dos anos 2000 é que se assistiu a uma multiplicação do número de Orçamentos Participativos na Europa, embora no final dos anos noventa já existissem três experiências participativas na Europa (Sintomer *et al.*, 2012: 33). Aliás o primeiro Orçamento Participativo em continente europeu foi implementado em 1994 em Grottammare, Itália, baseando-se no modelo de Porto Alegre (Allegretti e Stortone, 2014: 313).

de procedimentos, e em muitos casos a um conjunto de normas, que orientam a interação entre cidadãos e os seus representantes políticos que repartem assim o poder de decisão relativamente ao modo de alocação de uma parte do orçamento total disponível.⁶

Perspetivando, de maneira geral, os Orçamentos Participativos como uma instituição, a sua análise deverá ser enquadrada a partir dos contributos teóricos associados ao institucionalismo sociológico e ao institucionalismo da escolha racional. Estas duas abordagens analíticas permitem perceber a emergência das instituições e o papel desempenhado por estas, mais concretamente por que é que os responsáveis políticos optam por implementar neste caso um exemplo concreto de inovação democrática como os Orçamentos Participativos.

De acordo com o institucionalismo da escolha racional, os atores políticos, não só são atores racionais, isto é têm a capacidade de ponderar e calcular custos e benefícios antes de agirem, como têm um conjunto de preferências e objetivos pré definidos (Ostrom, 1991: 238; Hall e Taylor, 1996: 944;). Desta forma, o seu comportamento é orientado por uma “lógica da consequência”, com vista a maximizar as hipóteses de concretização dos seus objetivos e a minimizar possíveis perdas associadas (Dowding, 1994: 107; Hall e Taylor, 1996: 939). Neste sentido, as instituições têm um carácter utilitário, isto é as instituições são criadas por forma a serem úteis aos atores e auxiliarem-nos a maximizar a concretização dos seus objetivos (Hall e Taylor, 1996: 945).

Por sua vez, o institucionalismo sociológico enfatiza a importância das normas, dos procedimentos e do contexto onde os atores se inserem, destacando a autonomia das instituições (March e Olsen, 1984: 738; 2006: 3). Desta forma, as instituições, nomeadamente as instituições políticas, influenciam as ações dos atores, uma vez que definem um conjunto de direitos e de deveres que ultrapassam as preferências individuais e determinam qual o comportamento mais adequado de acordo com o contexto em causa (*ibidem*). Consequentemente, as instituições são elementos geradores de ordem e previsibilidade, pois providenciam um enquadramento normativo que guia a ação dos

⁶À semelhança de Smith (2009a:1) e de Talpin (2012: 184), entende-se os Orçamentos Participativos como uma instituição. Todavia importa notar que existem autores que são mais cautelosos em relação a esta perspetiva, uma vez que sublinham que os Orçamentos Participativos nem sempre correspondem a “instrumentos institucionais”, antes pelo contrário, podem corresponder a processos instáveis caso a sua implementação não seja guiada pela existência de normas e procedimentos previamente definidos (Alves e Allegretti, 2012: 3). Contudo, é sempre possível que um Orçamento Participativo que inicialmente não seja enquadrado normativamente possa vir a institucionalizar-se, passando a ser enquadrado por um conjunto de normas e procedimentos pré-definidos.

atores que agem e decidem segundo a “lógica do mais apropriado” (Hall e Taylor, 1996: 947; March e Olsen, 2006: 4). Assim, o entendimento que os atores têm dos seus deveres e por sua vez, do comportamento que será o mais apropriado numa situação específica, resulta de um processo de socialização que permite a construção de significados partilhados e de uma identidade comum seja entre atores de uma mesma comunidade, seja entre atores de comunidades diferentes, mas cujos contextos envolventes sejam semelhantes (March e Olsen, 1984: 739; 2006: 7).

À primeira vista, poder-se-ia considerar, à semelhança de March e Olsen (2006: 4), que o institucionalismo sociológico e o institucionalismo da escolha racional são duas perspectivas teóricas antagónicas tendo em conta os argumentos anteriormente apresentados. Contudo, estes paradigmas não são necessariamente mutuamente exclusivos, podendo aliás serem “compatíveis entre si” (Ostrom, 1991: 239; Dowding, 1994: 105). Assim, quer as normas adquiridas pelos indivíduos através da socialização, quer a ponderação de custos e benefícios podem influenciar o comportamento dos atores e as suas decisões, já que as instituições são compostas por indivíduos e a racionalidade é uma característica indissociável do ser humano (Ostrom, 1991: 239; Dowding, 1994: 111). O que significa que os atores racionais apesar de tomarem decisões para maximizar as suas preferências e objetivos, não o fazem tendo em conta igualmente o seu contexto e tentando enquadrar e combinar as suas preferências dentro do comportamento tido como o mais adequado para determinada situação específica. Por esta razão, é válido procurar analisar os Orçamentos Participativos a partir da complementaridade existente entre o institucionalismo sociológico e o a escolha racional.

Assim, os responsáveis políticos são atores racionais que têm à partida preferências e objetivos, como por exemplo minimizar o risco de perdas, sejam gastos desnecessários como o desperdício de recursos que são escassos ou até mesmo uma eventual derrota eleitoral. Tendo simultaneamente, a capacidade de identificar e reagir às mudanças do mundo ao seu redor, nomeadamente à crise da democracia representativa e aos sinais a esta associados como o crescimento da abstenção eleitoral. Como tal, os responsáveis políticos poderão optar pela implementação do Orçamento Participativo após uma ponderação custo benefício, pois entendem que esta poderá ser a melhor resposta possível perante as incertezas contextuais, permitindo assim maximizar os seus objetivos, ou seja responder ao desafio imposto, apresentando simultaneamente reduzidos custos ou riscos associados. O que não invalida que os responsáveis políticos através da socialização entre

si, nomeadamente através das instituições internacionais ou com outras organizações não-governamentais empenhadas no aprofundamento da democracia e na divulgação de inovações democráticas, reconheçam e partilhem a crença que a resposta mais adequada perante a crise da democracia representativa passa por estimular a participação política através de outros canais alternativos às eleições e por estimular o poder de decisão de políticas bem como a transparência e responsabilização dos executivos nomeadamente através da implementação de Orçamentos Participativos.

1.2.3. Transferência de políticas ou aprendizagem de políticas: que abordagem conceptual para entender os Orçamentos Participativos e a sua expansão

“Nenhum governo é uma ilha”, como afirma Mörtz (1998 citado por Peck, 2011: 774) e por isso estes são facilmente alvo de influências externas, potenciadas pelo impacto da globalização nas comunicações. Deste modo, a transferência e a aprendizagem de políticas poderão ser abordagens relevantes para entender a multiplicação de processos de implementação de Orçamentos Participativos no mundo.

A transferência de políticas corresponde a um processo através do qual as políticas ou instituições desenvolvidas num país, ou localidade, servem de base para o desenvolvimento de políticas ou instituições noutros territórios (Dolowitz e Marsh, 1996: 344). Esta abordagem conceptual está intimamente relacionada com a visão apresentada pelo institucionalismo da escolha racional, pois perceciona os responsáveis políticos como atores racionais que perante um problema ou insatisfação com o *status quo*, de forma voluntária “buscam uma solução política ótima, de entre as várias disponíveis no “mercado global” cada vez maior de políticas” (Prince, 2012: 199). Os representantes políticos optam por transferir uma política ou instituição que demonstrou ter sido bem-sucedida noutros territórios, uma vez que atualmente vivemos num mundo de incertezas e de “fast policies” como sustenta Peck (2011: 773), não querendo estes atores arriscar desperdiçar tempo e recursos a implementar uma nova política ou instituição que não sabem à partida se vai ser bem-sucedida.

Nesse sentido, os responsáveis políticos quando transferem uma política ou instituição podem racionalmente optar por copiá-la diretamente, originando um processo de

isomorfismo⁷. O isomorfismo é um processo que “leva uma unidade numa população” a tornar-se mais parecida com “outras unidades que enfrentam as mesmas condições contextuais” (DiMaggio e Powell, 1983: 149). De forma mais simples, o isomorfismo quando transposto para o domínio das políticas públicas e das instituições pode ser entendido como um processo de “homogeneização” (Lowndes, 1998:185; Beckert, 2010: 153), ou seja como uma cópia das políticas públicas pré existentes ou das regras e procedimentos fundamentais que compõem uma instituição.

Contudo a abordagem da transferência de políticas, baseia-se na ideia que a transferência de políticas é um processo sequencial e determinista, negligenciando conseqüentemente a importância que o contexto e os enquadramentos cognitivos podem ter no processo (Rose, 1991: 9; Peck, 2011: 776). Por isso, esta abordagem conceptual não é por si só a mais adequada para entender a expansão dos Orçamentos Participativos pelo mundo.

Por sua vez, a abordagem da aprendizagem de políticas perspectiva o representante político como “um engenheiro social” (Rose, 1991: 5) que age em busca de uma solução ótima de acordo com o contexto que o rodeia. Assim, esta abordagem conceptual pode ser enquadrada pela complementaridade que é possível estabelecer entre o institucionalismo sociológico e o institucionalismo da escolha racional, uma vez que a performance dos atores políticos é influenciada pela maximização de objetivos e preferências, mas também pelas circunstâncias e por um conjunto de valores e normas. Desta forma, o *policy maker* não transfere simplesmente uma política, instituição ou ideia original de outro território, este deve aprender lições com as experiências passadas. O que significa aprender o que é que contribuiu para o sucesso da política ou da instituição, como também o que é que correu mal por forma a evitar replicar, se possível, os mesmos erros (Dolowitz e Marsh, 1996: 351). Como tal, o processo de aprendizagem permite que os atores políticos adquiram uma série de informações que os ajude a decidir de forma mais adequada tendo em conta o seus objetivos.

É por isso fundamental conhecer as circunstâncias sociais, económicas e políticas por um lado do território de origem da política ou instituição, mas sobretudo do território destinatário, por forma a avaliar se existem aspetos ou não em comum. Por conseguinte, a aprendizagem de políticas, corresponde a um processo que pode envolver a mutação do

⁷ Note-se que o processo de isomorfismo não ocorre exclusivamente num contexto de transferência de políticas, embora seja frequentemente associado à transferência de políticas (Radaelli, 2000).

instrumento político “importado” (Peck, 2011: 793), o que significa que se o *decision maker* reconhecer que o seu território apresenta um contexto diferente, do território onde inicialmente foi desenvolvido o instrumento em causa, este não deve copiar diretamente a política ou as regras e procedimentos que compõe a instituição, mas antes proceder a uma adaptação da mesma.

No caso da expansão dos Orçamentos Participativos para Europa e para o resto do mundo, tratou-se como argumentam Sintomer *et al.* (2012: 7, 65) de um “processo de aprendizagem”, em que a partir de 2007-2008, os representantes políticos com o apoio de *networks* constituídas por especialistas sobre o tema⁸ identificaram o Orçamento Participativo como uma ferramenta possível para mitigar um problema (Sintomer *et al.*, 2012: 68; Dias, 2014: 23; Goldfrank, 2012: 1). Contudo, tendo em conta que o contexto socioeconómico e político da generalidade dos países europeus era distinto do brasileiro, o problema identificado era também diferente, não sendo tanto uma questão de desigualdades sociais, mas antes um problema relativo à interação entre eleitos e eleitores e à forma como estes últimos percecionavam os primeiros. Assim os Orçamentos Participativos passaram por um “processo de mutação”, sendo adaptados na generalidade dos países europeus, o que implicou que sofressem alterações, em termos daqueles que são os seus objetivos ou o seu *design* ⁹.

É nesse sentido que Ganuza e Baiocchi (2012a: 1) refletem sobre o fenómeno de globalização das experiências participativas e questionam-se sobre aquilo que foi “efetivamente exportado com o rótulo de Orçamento Participativo”. Os autores argumentam que, a partir do momento em que este se adaptou aos diferentes contextos europeus, este tornou-se “ambíguo do ponto de vista de justiça social” (*ibidem*). Se no Brasil e restante América do Sul, o Orçamento Participativo tinha uma lógica social subjacente, visando uma reorientação das prioridades de investimento a favor das classes mais baixas permitindo e incentivando uma participação direta destas no processo de gestão dos recursos públicos, na Europa o Orçamento Participativo transformou-se num mecanismo utilizado pelos representantes políticos para estreitar relações com os cidadãos, aumentar a participação dos cidadãos ou buscar uma modernização administrativa, procurando uma utilização mais racional dos recursos existentes,

⁸ Estas *networks* foram importantes na divulgação do Orçamento Participativo a partir da realização de conferências, publicação de guias e manuais ou a criação de *websites* específicos, por forma a informar e a incentivar os responsáveis políticos a implementar esta inovação.

⁹ Entenda-se o conjunto de características metodológicas de um Orçamento Participativo.

relativizando de certa forma a importância da justiça social (Baiocchi e Ganuza, 2014: 41-42).

2. Orçamentos Participativos: um olhar mais aprofundado

2.1. Potencialidades e os seus objetivos

As experiências participativas disseminaram-se pelo mundo como uma espécie de “revolução silenciosa” (Dias, 2014a: 25) que procurava desafiar as elites políticas a romper com o paradigma associado às formas tradicionais de participação política que confinavam os cidadãos a meros espectadores. Assim, a importância dos Orçamentos Participativos reside essencialmente no seu carácter potencialmente disruptivo, apresentando-se como um novo canal de participação política que permite aos cidadãos intervirem diretamente no processo de tomada de decisão relativa à gestão de recursos públicos, partilhando com os representantes eleitos o poder de decisão, outrora exclusivo destes últimos. Como tal, esta inovação consegue que o cidadão “deixe de ser alguém que se limita a dar continuidade à política tradicional, tornando-se protagonista na administração pública” (Cabannes, 2004: 21).

À medida que os Orçamentos Participativos se foram consolidando e evoluindo, adaptando-se à realidade dos diferentes países conforme já justificado, foram apresentando diferenças entre si. No entanto, apesar de existirem diferentes tipos de Orçamentos Participativos¹⁰, estes apresentam uma série de características comuns. Primeiro, os Orçamentos Participativos reúnem um conjunto de potencialidades (Dias, 2008: 208-209; Allegretti *et al.*, 2011: 27-37) ou “vantagens” quer para os cidadãos quer para os representantes políticos (Cabannes, 2004: 29). Tendo assim o potencial para fomentar o diálogo e reaproximar eleitores e eleitos nos momentos de codecisão, permitindo a cooperação e uma espécie de “equilíbrio” de poder entre os cidadãos e os eleitos (Dias, 2008: 208). Por isso, os Orçamentos Participativos têm o potencial para “democratizar a democracia” (Allegretti *et al.*, 2011: 27), ao estender a participação para

¹⁰ Por forma a facilitar o estudo dos Orçamentos Participativos Sintomer *et al.* (2012: 16) desenvolveram uma tipologia de classificação dos Orçamentos Participativos, identificando seis tipos ideais de Orçamentos Participativos: 1. Adaptação de Porto Alegre, 2. Participação de Proximidade, 3. Consulta de finanças públicas, 4. Participação de atores diversificados, 5. Orçamento Participativo Comunitário, 6. Participação de grupos organizados.

lá dos momentos eleitorais, como também ao estimular uma participação socialmente inclusiva ou até mesmo uma maior justiça social, invertendo prioridades e conduzindo a uma distribuição dos recursos em prol das classes mais desfavorecidas.

Têm ainda o potencial para promover junto dos eleitos, hábitos de transparência e de prestação de contas associados a uma utilização mais racional dos recursos e à implementação de políticas mais eficientes (*ibidem*). Sendo a prática dos Orçamentos Participativos orientada por uma série de princípios fundamentais como a transparência, a igualdade, a eficiência ou o respeito pelas decisões coletivas (Cabannes, 2004: 41).

Por sua vez, apesar dos Orçamentos Participativos partilharem os mesmos princípios e potencialidades, tal não invalida que os Orçamentos Participativos apresentem diferentes objetivos ou “lógicas”, que não são mutuamente exclusivas (Cabannes e Lipietz, 2015: 10-11). Desta forma, estes podem ter uma lógica social, constituindo o Orçamento Participativo um instrumento de promoção da justiça social, empoderamento e inclusão política dos mais desfavorecidos (*ibidem*; Baiocchi e Ganuza, 2012: 2; Allegretti *et al.*, 2016: 145), como é o caso dos processos participativos na generalidade da América Latina, e mesmo na Europa por exemplo os primeiros Orçamentos Participativos em Espanha, como o Orçamento Participativo de Sevilha e Córdoba estavam mais próximos do modelo de Porto Alegre (Allegretti e Herzberg, 2004: 11; Allegretti *et al.* 2016: 145; Sintomer *et al.*, 2012: 34).

Os Orçamentos Participativos podem ainda apresentar uma lógica política, como é o caso de boa parte das experiências participativas europeias e da América do Norte (Sintomer *et al.*, 2012: 34), sendo o seu grande objetivo mitigar os sinais associados à crise da democracia representativa através de uma interação próxima entre eleitores. Como relembra Allegretti *et al.* (2011: 31), esta proximidade é importante para estimular a confiança dos eleitores que têm assim oportunidade para conhecer o trabalho dos representantes, os procedimentos e rotinas associados ao exercício governativo e consequentemente quebrar eventuais perceções associados à classe política¹¹ e dessa forma conseguir legitimar novamente as instituições e representantes (*ibidem*).

¹¹ Como é o caso dos cidadãos muitas vezes percecionarem os representantes políticos como “inacessíveis”, como se estes estivessem voluntariamente alienados dos problemas dos cidadãos, estando mais preocupados com a concretização dos seus próprios objetivos (Allegretti *et al.*, 2011: 85).

Por último, os Orçamentos Participativos, como por exemplo na Alemanha e cada vez mais na Europa, podem seguir uma lógica administrativa e consequentemente possuírem o objetivo de “melhorar o funcionamento da máquina pública” (Allegretti *et al.*, 2011: 35), isto é buscar uma utilização racional dos recursos que são finitos, tendo em conta aquilo que os cidadãos consideram ser prioritário e simultaneamente garantir uma administração eficaz, transparente e responsável perante os eleitores (Ruesch e Wagner, 2014: 289). Contudo, vale a pena sublinhar que os vários Orçamentos Participativos existentes na Alemanha têm um carácter consultivo e não deliberativo. Por isso os representantes políticos não estão vinculados às sugestões dos cidadãos, ao contrário dos Orçamentos Participativos deliberativos, nos quais os representantes estão vinculados às escolhas dos cidadãos (Dias, 2014b: 329). Assim se os Orçamentos Participativos tiverem sobretudo objetivos políticos ou sociais é importante que tenham um carácter deliberativo, pois tal ajuda os cidadãos a sentirem que têm uma voz, um poder efetivo e consequentemente a reconhecerem a importância do processo participativo a partir do momento em que os representantes implementam as decisões populares.

2.2. Os Orçamentos Participativos e as suas várias dimensões de análise

Os Orçamentos Participativos são processos inerentemente complexos que apresentam vários pormenores técnicos (Allegretti *et al.* 2011: 25), por isso a sua análise não é uma tarefa simples. Nesse sentido é bastante útil o contributo de Cabannes (2004:15), tendo em conta que o autor sugere uma análise dos Orçamentos Participativos de acordo com quatro dimensões. Primeiro, os Orçamentos Participativos têm uma dimensão territorial cuja qual está relacionada com o facto destes processos participativos surgirem muitas vezes na sequência de reformas de descentralização sobretudo ao nível municipal (*idem*: 113).

Segundo, têm uma dimensão normativa, no sentido em que devem ser regulados por um conjunto de regras previamente estabelecidas. Sendo importante por um lado, que os cidadãos possam participar em conjunto com as autoridades na definição dessas mesmas regras e, por outro lado, que haja uma transparência em torno destas através de uma ampla divulgação das mesmas (Cabannes, 2004: 59; Allegretti *et al.*, 2011: 45-46). Além disso, é importante que estas normas e princípios reguladores sejam institucionalizados, uma vez que a existência de legislação sobre os Orçamentos Participativos constitui não só

uma garantia para os cidadãos que podem assim exigir o cumprimento destas, como também aporta legitimidade ao processo e permite salvaguardá-lo independentemente das mudanças de executivo (Allegretti *et al.*, 2011: 25). Embora seja também possível a inexistência de um enquadramento normativo, caso se pretenda um processo mais dinâmico e menos burocrático. Todavia, a implementação de um Orçamento Participativo, sem qualquer enquadramento normativo, poderá deixá-lo à mercê da vontade dos executivos e do interesse dos cidadãos (Cabannes, 2004: 106).

Por sua vez, a dimensão financeira é uma dimensão central de todo o processo participativo, pois este gira em torno da discussão pública sobre o investimento de recursos por sua vez também públicos. Como estes recursos são insuficientes para satisfazer todas as demandas é importante que as decisões de investimento sigam alguns critérios, como por exemplo, critérios territoriais ou critérios de justiça social (Cabannes, 2004: 57). Além disso, os recursos são também finitos no sentido em que apenas uma percentagem do orçamento total é disponibilizada pelo executivo para a iniciativa participativa, sendo que no caso da Europa os recursos monetários disponibilizados pelos executivos para as experiências participativas são tendencialmente muito baixos, inferiores a 1% do orçamento total, enquanto no Brasil e resto da América Latina são um pouco mais elevados oscilando entre 2 a 10% (*idem*: 53).

Embora não exista um valor recomendável, uma vez que este depende da vontade dos representantes e da pressão dos próprios cidadãos, Cabannes (2004: 53) considera que existe uma tendência para que à medida que a participação dos cidadãos aumenta, tal possa contribuir para a consolidação do Orçamento Participativo o que poderá incentivar os representantes eleitos a aumentarem a percentagem do orçamento total a ser decidida pelos cidadãos. Não existindo ao contrário do que poderia se pensar uma correlação direta entre os níveis de participação e a quantidade de recursos monetários, o que significa que os cidadãos não participam tendencialmente mais quando o Orçamento Participativo dispõem de verbas maiores, pois a participação é sim um reflexo da motivação e da confiança que os cidadãos têm no processo participativo (*idem*: 63).

É igualmente importante considerar que em termos financeiros a implementação dos Orçamentos Participativos implica alguns custos organizacionais, que estão relacionados com os recursos que são previamente necessários para a realização destas experiências participativas (Cabannes, 2004: 67). Como tal, estes custos podem estar associados a despesa adicional com recursos humanos, devido muitas vezes à necessidade de pagar

horas extraordinárias aos técnicos envolvidos, tendo em conta que é comum os encontros participativos ocorrerem em horário pós laboral por forma a facilitar a participação de mais cidadãos, ou pode mesmo ser necessário contratar mais funcionários ou então investir na formação específica destes no domínio dos Orçamentos Participativos. Por outro lado, os custos organizacionais podem estar relacionados com a necessidade de investir previamente em meios de comunicação, por exemplo a criação de um *website* próprio por forma a partilhar regularmente toda a informação sobre o processo participativo ou meios para publicitar a iniciativa. Por último, os custos adicionais podem ainda ser resultantes da necessidade de investir na rede de transportes para facilitar a mobilidade de todos os participantes, ou eventualmente assumir as despesas de deslocação destes, sobretudo dos técnicos, principalmente nos casos em que o Orçamento Participativo ocorre em localidades mais isoladas (*ibidem*). Consequentemente, como relembra o autor (2004: 64), é fundamental que os executivos tenham consciência da existência dos custos organizacionais que a realização de um Orçamento Participativo acarreta, por forma a ponderarem previamente entre potenciais resultados e eventuais despesas.

2.3. A participação uma dimensão central

A par da dimensão financeira, a dimensão relativa à participação é uma das dimensões centrais constitutivas dos Orçamentos Participativos. Importa assim analisar, em primeiro lugar, quem participa no processo e as formas possíveis de participação. Quanto aos participantes, existem três grandes grupos. Por um lado, o grupo de participantes da administração local ou central sejam os representantes eleitos e burocratas. Por outro lado, os *experts* que fazem parte das *networks* e que conforme já referido têm um papel importante na divulgação e expansão das experiências participativas ao prestarem apoio técnico sobretudo aos executivos que pretendem implementar os Orçamentos Participativos e por último, os cidadãos que podem participar individualmente ou de forma organizada através de grupos de interesse (Cabannes, 2004: 71; Allegretti *et al.*, 2011: 50).

Precisamente a quando do surgimento do Orçamento Participativo de Porto Alegre este surgiu sob o mote “uma cidade para todos”, ou seja, baseando-se na ideia de participação individual (cfr. Sousa Santos 1998: 468; Ganuza *et al.* 2014: 2280). Desta forma não

foram reconhecidos benefícios formais, como por exemplo um estatuto próprio à União de Associações de Moradores de Porto Alegre, que havia sido uma das principais vozes a reivindicar novos canais de participação direta. Atualmente, em boa parte das experiências participativas, à semelhança de Porto Alegre, os cidadãos são chamados a participar individualmente, podendo no entanto existir exemplos mistos que a par da participação individual consagram a participação organizada via grupos de interesse (Ganuza *et al.*, 2014: 2277).

A opção por incentivar a participação individual pode resultar do facto dos líderes políticos tendo em conta que um dos sinais da crise da democracia representativa é a diminuição das formas de participação tradicional, entre as quais do associativismo, considerarem que “as associações perderam a sua capacidade de estruturar a opinião pública” (Ganuza *et al.*, 2014: 2283), não sendo suficientemente representativas. Para além disso, a perceção que os cidadãos têm destas associações não é em geral positiva, percecionando-as tendencialmente como representantes de interesses característicos de setores específicos da sociedade, que buscam a prossecução de interesses de interesses próprios (*idem*: 2288).

No entanto, esta decisão poderá consequentemente estimular um potencial conflito entre “os velhos protagonistas da participação local”, como as associações, e os “novos participantes”, isto é os cidadãos individuais (*idem*: 2274), uma vez que as associações poderão percecionar a sua posição tradicional de fiel representante de interesses como estando potencialmente ameaçada dado os cidadãos não só estarem cada vez menos interessados nas formas tradicionais de representação, mas sobretudo por estes serem incentivados a participar diretamente sem necessitarem de recorrer às associações ou outros grupos organizados como seus intermediários.

Apesar desta potencial tensão, os autores ressalvam que as associações não devem ser excluídas destes processos participativos uma vez que estas têm conhecimentos e uma experiência considerável no que diz respeito à capacidade de reivindicar e negociar, e por isso ao aplicarem essas vantagens que possuem comparativamente aos cidadãos individuais poderiam acrescentar ao processo em termos da qualidade da deliberação (Baiocchi, 2003: 54; Ganuza *et al.*, 2014: 2289). No entanto, é sempre possível uma presença indireta das associações nos processos participativos através da participação dos membros destas associações a título individual, e que podem assim utilizar os seus conhecimentos ou experiência e produzir resultados eventualmente positivos (*ibidem*).

O segundo aspeto importante no que diz respeito à dimensão participativa são as formas e espaços de participação, isto é como é que os cidadãos podem participar? Em geral, os cidadãos podem participar presencialmente e/ou virtualmente (Allegretti *et al.* 2011: 51). Em termos presenciais os cidadãos podem participar em grupos criados espontaneamente pelos próprios cidadãos para discutir o Orçamento Participativo ou nas assembleias e reuniões locais do Orçamento Participativo, sendo que nestas últimas, os cidadãos podem participar através da apresentação de projetos, projetos estes de candidatura às verbas para investimento disponibilizadas em sede de Orçamento Participativo, ou participar através da votação de propostas (Cabannes, 2004: 45). Contudo, a sua participação não se limita apenas a uma fase inicial de apresentação ou votação de propostas, os cidadãos têm um papel fundamental em termos de participação na monitorização do executivo, que pode ser realizada através de uma comissão específica criada pelos cidadãos ou precisamente a partir de associações, por exemplo de moradores, já preexistentes (Cabannes, 2004: 84).

Os cidadãos podem contudo, participar igualmente através de espaços de participação virtual, e nesse sentido o recurso às tecnologias de informação e comunicação nos processos participativos é cada vez mais relevante e merece ser refletido. Assim em relação aos espaços de participação virtual, os cidadãos podem participar através de *websites* próprios do Orçamento Participativo, criados pelos executivos, onde podem submeter e votar propostas, bem como os cidadãos podem numa fase anterior à votação final, deliberar isto é discutir as propostas existentes através de fóruns *online* (Sampaio e Peixoto, 2014: 417-418).

Desta forma, a existência de espaços de participação *online* apresenta algumas vantagens, permitindo ultrapassar alguns constrangimentos associados à participação presencial, já que pode facilitar a participação nos processos participativos mesmo à distância, evitando também os custos associados a deslocações (Peixoto, 2009: 3; Baek *et al.*, 2011: 364). Como tal, a introdução das tecnologias de informação e comunicação nos processos participativos pode ser entendida como uma estratégia não só para incrementar os níveis de participação¹², uma vez que o facto de existirem espaços de deliberação *online* pode incentivar alguns cidadãos a participar e a expor os seus argumentos (Baek *et al.*, 2011: 366), mas também para “alterar o perfil dos participantes”, procurando atrair para o

¹² Tiago Peixoto (2009: 1) apresenta o exemplo relativo ao Orçamento Participativo na cidade de Belo Horizonte, que após a introdução de espaços de participação virtual, registou um aumento da participação de 1,5% para 10%.

processo cidadãos que não costumavam participar, como é o caso sobretudo dos mais jovens (Peixoto, 2009: 3; Sampaio e Peixoto, 2014: 413).

No entanto, tendem a persistir algumas dúvidas em relação a este tipo de participação, uma vez que inicialmente e durante algum tempo, existia um certo ceticismo em torno dos espaços de participação *online*. Este ceticismo resultava do facto da participação *online* ser percecionada como “potencialmente elitista” (Allegretti, 2011: 160), pois poderia constituir paradoxalmente uma fonte de exclusão de alguns cidadãos do processo, pois não deve ser ignorado que nem todos têm ainda acesso a estas tecnologias ou capacidade para as utilizar (Sampaio e Peixoto 2014: 422). Segundo, a participação *online* era percecionada como uma forma de interação e socialização entre os cidadãos potencialmente mais fraca, dificultando ao contrário do que seria desejável, a construção de um sentimento de comunidade (Allegretti, 2011: 156; Allegretti *et al.*, 2011: 51).

É importante, por fim, sublinhar que as formas de participação presencial e *online* não devem ser entendidas como formas de participação antagónicas, mas sim como complementares tendo em conta que existem aspetos positivos e menos positivos associados quer à participação exclusivamente *online* ou exclusivamente presencial (Peixoto, 2009: 6; Sampaio e Peixoto, 2014: 420, 425), aspetos menos positivos esses que poderiam ser mitigados a partir de uma combinação de formas de participação, sendo o processo de participação caracterizado pela existência de espaços de participação *online* e presencial, como acontece já em alguns Orçamentos Participativos.

2.3.1. Os impactos da participação

De acordo com Allegretti *et al.* (2011: 81) os impactos resultantes dos processos participativos correspondem às marcas deixadas por estes na comunidade, nomeadamente junto dos próprios participantes. Assim estes processos participativos permitem, a partir dos espaços de participação próprios, uma socialização entre cidadãos que contribui para o desenvolvimento de “um sentido de comunidade”, de um sentimento de pertença a um coletivo, levando os cidadãos a unir esforços por forma a atender às prioridades e interesses coletivos em detrimento dos interesses e necessidades pessoais (Allegretti *et al.*, 2011: 87; Leiva, 2014: 443).

Além disso, os Orçamentos Participativos constituem uma espécie de “escolas de democracia ou de cidadania” como consideram Talpin (2009) e Pontual (2014) a partir do momento em que têm um impacto ao nível da aprendizagem dos participantes. Este percurso de aprendizagem implica uma participação continuada e começa a partir do primeiro momento, ou seja a partir do momento em que os representantes políticos têm vontade de implementar um Orçamento Participativo e no caso dos cidadãos a partir do momento em que estes têm a vontade de participar (Lerner, 2009: 661, 686).

De acordo com Lerner (2009: 659) cada “grupo de atores envolvidos no processo” adquire aprendizagens diferentes, quer os cidadãos, quer os membros políticos e outros funcionários têm não só a oportunidade de adquirirem novos conhecimentos técnicos sobre o funcionamento específico dos processos participativos, como também novos conhecimentos sobre o território onde habitam e respetiva população. Os cidadãos aprendem novas competências práticas como a capacidade de falar em público, novas competências técnicas e políticas como a capacidade de análise e compreensão de documentos oficiais ou ainda compreenderem o funcionamento das instituições e de todo o aparelho burocrático (Talpin, 2009: 689-690). Já os eleitos e burocratas têm a oportunidade de desenvolver a competência da comunicação, ou seja de informarem os cidadãos de forma mais clara (Lerner, 2009: 662). Por último a aprendizagem está relacionada também com uma mudança de atitudes na classe política que aprende a não rejeitar os Orçamentos Participativos como também a ser mais atenta às necessidades da comunidade (*ibidem*).

É no entanto, importante notar que a aprendizagem depende por um lado do perfil dos participantes e das suas experiências passadas. Por exemplo no caso dos cidadãos, os indivíduos com habilitações académicas mais baixas tendem a aprender mais, a adquirir mais conhecimentos, mais competências e a mudar mais atitudes do que os indivíduos com mais habilitações. Além disso, a aprendizagem destes depende também do *design* do Orçamento Participativo, uma vez que os processos participativos que têm um carácter deliberativo e que permitem aos cidadãos terem um poder efetivo de decisão tendem a incentivar os cidadãos a participarem mais, o que consequentemente terá um impacto positivo nas aprendizagens adquiridas (Lerner, 2009: 664). No caso dos representantes políticos e burocratas a aprendizagem pode refletir aprendizagens passadas, podendo estes procurar evitar cometer os mesmos erros que já haviam cometido no passado (*idem*: 662-663).

Por fim, os Orçamentos Participativos têm um impacto muito curioso junto dos cidadãos, pois podem ajudá-los a alterarem a forma como eles próprios se percebem. Ao participarem, os cidadãos adquirem uma série de aprendizagens, permitindo-lhes consequentemente desenvolver o que os autores designam de “empoderamento psicológico” (Zimmerman e Rappaport, 1988; Leiva, 2014). Este é segundo Patrícia Leiva (2014: 463) um dos impactos mais relevantes dos processos participativos, uma vez que corresponde à capacidade dos cidadãos se perceberem a eles próprios como sendo mais capazes, como tendo os conhecimentos e as capacidades necessárias. Nesse caso, os cidadãos não só não receiam como desejam inclusivamente ter um papel politicamente mais ativo (Zimmerman e Rappaport, 1988: 725-726).

Desta forma, a importância do “empoderamento psicológico” reside precisamente no facto do cidadão por iniciativa pessoal rejeitar ser apenas um ator passivo no processo de *decision making*, onde os representantes políticos tinham o poder exclusivo e a legitimidade, conferida pela vitória eleitoral, para decidir sobre políticas públicas e sobre como investir os recursos públicos, passando o cidadão a assumir-se como um ator ativo e central, que em conjunto com os representantes eleitos decide como investir uma parte dos recursos públicos tendo em os interesses da comunidade (Leiva, 2014: 451).

2.3.2. Os desafios associados à participação

Existem, contudo, vários desafios associados à participação. Desde logo, os níveis de participação nos Orçamentos Participativos implementados ao nível local (municípios ou freguesias) são geralmente baixos¹³, sendo assim a participação limitada o que poderá pôr em causa a legitimidade do processo (Cabannes 2004: 73-74). Por isso é importante conseguir aumentar a participação recorrendo por exemplo a estratégias de comunicação como a publicidade institucional, por forma a dar a conhecer aos cidadãos a existência do processo participativo, as suas normas de funcionamento e sensibilizar os cidadãos para a importância e para as potencialidades do Orçamento Participativo (Cabannes, 2004: 74; Allegretti *et al.*, 2011: 74), bem como facilitar por exemplo a participação através da criação e promoção de espaços de participação virtual (Allegretti *et al.*, 2011: 77).

¹³A taxa de participação no conjunto dos vários Orçamentos Participativos implementados (até 2012) ao nível local na Europa era em média muito baixa, variando entre 1-2 % (Talpin, 2012: 192).

Outro desafio tão importante como aprofundar a participação é garantir uma participação inclusiva e o mais universal possível (Cabannes, 2004: 74), isto porque como argumenta Talpin (2012: 193, 196) por vezes a participação registada nos Orçamentos Participativos não constitui uma amostra representativa dos diferentes grupos sociais e das minorias. Verificando-se uma tendência, em muitos casos, para serem sempre os mesmos indivíduos a participar, existindo uma sub-representação dos cidadãos mais jovens ou de classes mais desfavorecidas em detrimento da classe média. Assim, este pequeno núcleo de cidadãos que participam constantemente e que têm um papel muito ativo no processo, constituem uma espécie de “nova elite” que domina as normas e rotinas participativas e que pode eventualmente inibir a participação de cidadãos que não costumam participar e que não dominam os procedimentos ou técnicas discursivas.¹⁴

Nesse sentido, como esta pequena “nova elite” que domina os processos participativos tende a ser um grupo fechado sob si mesmo, pouco recetivo a novos participantes, Talpin (2012: 197) equipara o comportamento destes ao comportamento dos partidos políticos segundo a lei de Ferro das Oligarquias (Michels, 1914). À semelhança dos altos cargos dos partidos políticos, que inevitavelmente ao longo do tempo, se vão especializando e dominando uma série de funções associadas à liderança do partido, desligando-se das massas, dos seus interesses e necessidades, também no caso destes processos participativos, este núcleo duro de participantes repetentes domina as normas e rotinas do processo, encontrando-se fechada sobre si mesma, não sendo recetiva e não auxiliando na integração de novos participantes, encontrando-se consequentemente alienadas do resto da comunidade, dos interesses e das prioridades do coletivo focando-se na prossecução dos seus próprios interesses.

Estamos assim perante um possível paradoxo, uma vez que os processos participativos têm um impacto nas aprendizagens adquiridas pelos cidadãos e estimulam um “empoderamento psicológico”, ou seja ajudam os cidadãos a sentirem-se mais capazes de participar e consequentemente a participarem mais. Contudo, existe a possibilidade de surgirem estes pequenos núcleos de cidadãos que se convertem quase em especialistas e que podem não só inibir a participação de outros gerando um efeito indesejável e contrário dos objetivos iniciais dos Orçamentos Participativos.

¹⁴ Recorde-se que os Orçamentos Participativos são processos complexos, apresentando muitos pormenores técnicos o que poderá constituir um obstáculo à participação (Sousa Santos, 1998: 492; Sintomer *et al.*, 2012: 65-66).

Desta forma, uma solução possível para mitigar o risco de formação destas “novas elites” é, como sugere Talpin (2012: 197), sortear os participantes a partir das listas de eleitores de um localidade, à semelhança do que acontece em alguns Orçamentos Participativos, como no bairro de Lichtenberg em Berlim (Cabannes, 2004: 71), para que não sejam sempre os mesmos indivíduos a participarem. O facto de a cada ano existirem novos participantes, apresenta a vantagem destes novos participantes não terem qualquer género de vício associado à participação, no entanto, apresenta também o inconveniente, destes não terem qualquer experiência e por isso os técnicos responsáveis deverão ter mais atenção em termos do acompanhamento e formação dos participantes.

Outro desafio associado aos processos participativos está relacionado com experiências participativas menos positivas que alguns cidadãos podem já ter tido. Tais experiências menos positivas podem ter levado os cidadãos a sentirem-se ou “traídos pelo executivo” que não cumpriu as propostas aprovadas pelos cidadãos, ou a sentirem-se desapontados ao reconhecerem as limitações dos Orçamentos Participativos, caso tenham criado expectativas demasiado elevadas em torno destes, ao ponto de o percecionarem quase como uma cura para todos os problemas (Talpin, 2009: 692). As expectativas dos cidadãos surgem ainda no início do processo participativo e vão sendo reformuladas no decorrer deste, tendo os representantes políticos um papel muito importante na construção destas expectativas, no sentido em que devem procurar evitar o que Allegretti *et al.* (2011: 109) designam como “Síndrome dos Reis Magos”. Ou seja, os representantes políticos e técnicos têm o dever de não criarem expectativas irreais junto do cidadãos, uma vez que a satisfação destes resulta de um balanço entre os resultados objetivamente concretizados e aquelas que eram as suas expectativas (Cabannes, 2004: 120; Allegretti *et al.*, 2011: 21, 109). Quando os resultados ficam abaixo das expectativas, os cidadãos percecionam o processo como sendo pouco satisfatório, o que poderá levar os cidadãos a perderem a confiança no processo e a não desejarem participar, o que põe em causa a sua continuidade (Allegretti *et al.*, 2011: 21).

Além disso, as experiências menos positivas podem ainda resultar de uma eventual “instrumentalização dos Orçamentos Participativos” (Ganuza e Baiocchi, 2014) por parte dos executivos. Como argumentam estes autores (2014: 73), o Orçamento Participativo é um processo complexo e técnico e por vezes os cidadãos quando não têm apoio podem sentir-se perante um “autêntico gigante”, ou seja perante um processo que não compreendem. Nesse sentido, se existir má-fé por parte dos executivos, estes conseguem

facilmente esconder ou manipular informação a ser apresentada aos cidadãos, o que poderá levar estes últimos a sentirem-se manipulados pelo executivo (Talpin, 2009: 692).

2.4. Avaliar os Orçamentos Participativos

Apesar do balanço geral em torno dos Orçamentos Participativos ser muito positivo, tendo em conta os argumentos já apresentados, os Orçamentos Participativos podem apresentar algumas fragilidades, para lá dos já identificados desafios associados especialmente à participação. Uma das limitações ou críticas apontadas aos Orçamentos Participativos é o facto destes se centrarem na resolução de problemas imediatos, nesse sentido, as propostas apresentadas pelos cidadãos e respetivos projetos vencedores muitas vezes não têm qualquer impacto a longo prazo, ou seja não têm impacto em termos de planeamento estratégico para o território onde são implementados (Sousa Santos, 1998: 479; Dias, 2008: 210). Uma segunda crítica possível prende-se com o facto dos Orçamentos Participativos nem sempre apresentarem uma visão holística do território, e das políticas caso a sua implementação se baseie em divisões territoriais e temáticas, focando-se em locais ou políticas e grupos sociais muito específicos¹⁵ (Sousa Santos, 1998: 479; Cabannes, 2004: 81). Por fim, os Orçamentos Participativos permitem aos cidadãos e eventualmente às organizações da sociedade civil se pronunciarem sobre como investir uma parte do orçamento disponível, quando na realidade os Orçamentos Participativos poderiam também permitir a inclusão dos cidadãos na própria discussão sobre as receitas daquele território, as suas origens ou como aumentá-las (Dias, 2008: 210).¹⁶

Por último, é importante sublinhar que a implementação dos Orçamentos Participativos deve culminar na avaliação do processo participativo, para que os responsáveis políticos e técnicos envolvidos possam refletir sobre os resultados alcançados e sobretudo possam identificar as fragilidades e aspetos metodológicos que devem ser melhorados

¹⁵ Note-se contudo, que a existência de critérios territoriais pode ser benéfico a partir do momento em que permite uma divisão equitativa da verba afeta ao Orçamento Participativo pelas áreas de divisão do território.

¹⁶ Note-se que esta última crítica sugerida por Dias (2008:210) é todavia paradoxal pois contraria a própria definição de Orçamento Participativo. Além disso, os Orçamentos Participativos podem e devem ser complementados por outras iniciativas participativas. Assim, se o Orçamento Participativo é um processo participativo que se foca na inclusão dos cidadãos na discussão relativa ao investimento dos recursos públicos, este poderá ser complementado por exemplo por outros instrumentos que permitam a participação dos cidadãos na discussão de outras questões relativas à governação, como é o caso das receitas.

futuramente. Assim a fase de avaliação deve ser entendida como uma oportunidade para aperfeiçoar a própria metodologia do Orçamento Participativo e na qual podem e devem ser incluídos os próprios cidadãos, pois é necessário que os responsáveis pelo Orçamento Participativo prestem atenção e valorizem as percepções dos participantes pois só assim será possível garantir a sua sustentabilidade (Allegretti, 2014: 63) ¹⁷. Gerando um “círculo virtuoso”, no qual as instituições e responsáveis demonstram uma maior receptividade e abertura aos cidadãos, interagindo com estes ao longo de todo o processo participativo incluindo na fase final da avaliação, o que consequentemente permitirá aos responsáveis conhecerem e sobretudo responderem às expectativas dos participantes através das alterações que introduzam no processo participativo ao longo das edições (*ibidem*).

Em síntese, o desenvolvimento do hábito de avaliar, de forma inclusiva, as experiências participativas assegura a “evolução incremental” dos Orçamentos Participativos, o que constitui simultaneamente um “antídoto” que garante a sustentabilidade a longo prazo e impede que os Orçamentos Participativos permaneçam estagnados e indiferentes às necessidades dos cidadãos e do território (Allegretti *et al.*, 2016: 153). Por fim, de referir ainda que a avaliação dos Orçamentos Participativos constitui uma ferramenta de aprendizagem para todos os envolvidos, particularmente para os representantes políticos e técnicos que adquirem uma vasta experiência, que poderá revelar-se particularmente importante na implementação de futuros Orçamentos Participativos conforme é demonstrado nesta dissertação.

3. A história dos Orçamentos Participativos em Portugal: uma escalada até ao nível nacional

3.1. A evolução dos Orçamentos Participativos locais em Portugal

O primeiro Orçamento Participativo em território português remonta a 1998 ao município de Palmela (Granado, 2010: 245), desde então um longo caminho foi percorrido, tendo inicialmente a evolução dos Orçamentos Participativos no país sido conturbada ou “sinuosa” (Dias, 2014b: 349). Assim, a evolução dos Orçamentos Participativos em

¹⁷ Note-se que a sustentabilidade dos Orçamentos Participativos corresponde à capacidade destes se reproduzirem ao longo do tempo, aumentando se possível o nível de participação tal como conseguirem influenciar as políticas públicas (Allegretti, 2014: 54).

Portugal, a partir do início dos anos 2000 e até à implementação pela primeira vez do Orçamento Participativo do município de Lisboa, compreende duas fases ou duas gerações distintas de Orçamentos Participativos (Alves e Allegretti, 2012: 8; Dias, 2014b: 337).

Inicialmente, numa primeira fase anterior a 2007, boa parte dos Orçamentos Participativos emergiu em autarquias ou freguesias sob a alçada do Partido Comunista¹⁸ (Dias e Allegretti, 2009a: 66; Dias, 2014b: 33; Falanga, 2018d: 3), estando geograficamente concentrados na região de Lisboa e a sul do Tejo (Alves e Allegretti, 2012: 7). Quanto às suas características metodológicas, os Orçamentos Participativos, ditos de primeira geração previam essencialmente uma participação presencial, por forma a cultivar a proximidade entre os cidadãos, sendo limitado o uso da Internet quer em termos de participação, quer em termos informativos (Dias e Allegretti, 2009b: 72; Alves e Allegretti, 2012: 8).

Além disso, esta primeira geração de Orçamentos participativos tinha um carácter meramente consultivo, isto é, os cidadãos não tinham um poder efetivo, sendo apenas consultados sobre as propostas que gostariam de ver implementadas (Dias e Allegretti, 2009a: 629; Dias e Allegretti, 2009b: 70; Alves e Allegretti, 2012: 8). Como tal, os executivos não estavam vinculados às propostas dos cidadãos, uma vez que a decisão final era em último lugar dos executivos (Dias, 2014b: 329). Por essa razão, os Orçamentos Participativos ocupavam uma posição marginal, pois tinham pouco impacto nas decisões dos executivos municipais¹⁹. Além disso, nesta primeira fase, aproximadamente metade dos Orçamentos Participativos não apresentavam qualquer enquadramento normativo, estando assim totalmente dependentes da vontade dos executivos e por isso, os cidadãos não tinham qualquer garantia quanto a uma possível reedição da experiência ou quanto à sua forma de implementação, bem como não existiam tendencialmente mecanismos de prestação de contas (Dias e Allegretti, 2009a: 634; Alves e Allegretti, 2012: 6 e 8).

¹⁸ Até 2008, 44% dos Orçamentos Participativos ocorriam em municípios ou freguesias lideradas pela CDU, 24% eram originários de governos locais socialistas, outros 24% de câmaras ou juntas de freguesia lideradas pelo PSD e os restantes 8% por independentes (Dias e Allegretti, 2009a: 629).

¹⁹ Veja-se que estes Orçamentos Participativos não só se destinavam a pequenos investimentos, como em 88% dos casos nem sequer apresentavam uma verba afeta à iniciativa participativa pré-definida (Dias e Allegretti, 2009: 631).

Apesar de nesta primeira fase se ter verificado uma expansão quantitativa dos Orçamentos Participativos em Portugal (Dias e Allegretti, 2009a: 634), esta expansão foi caracterizada por uma enorme volatilidade e fragilidade (Alves e Allegretti, 2012: 2-3). Por um lado, estas experiências participativas eram voláteis no sentido em que eram suscetíveis a mudanças drásticas no que diz respeito à sua forma de implementação e aos impactos produzidos nomeadamente em termos de participação, bem como por outro lado, estas experiências eram frágeis no sentido em que se verificou a extinção de muitos destes Orçamentos Participativos (*ibidem*).

A explicação para esta fragilidade e volatilidade reside no *design* institucional, ou seja nas características metodológicas que os Orçamentos Participativos em Portugal apresentavam nesta primeira fase (Alves e Allegretti 2012: 10). Como esta primeira geração de Orçamentos Participativos tinha um carácter consultivo e não dispunha muitas vezes de um enquadramento normativo e de mecanismos de prestação de contas e de monitorização, não conseguiu concretizar, em pleno, aquele que era um dos seus objetivos – estimular a confiança dos cidadãos. Aliás, um dos problemas que os Orçamentos Participativos em Portugal enfrentaram, nos primeiros anos, foi a desconfiança dos cidadãos (Dias, 2014b: 330) que resultava do facto destes se sentirem, de certa forma, à margem deste processo participativo, pois não tinham um poder de decisão sob o funcionamento do processo ou sob aquelas que eram as decisões finais de investimento do executivo, tal como era muito difícil responsabilizar o executivo por algo que este não era efetivamente obrigado a cumprir. Consequentemente, esta desconfiança era acompanhada por alguma desmotivação ou desinteresse.

Em 2008, a implementação do Orçamento Participativo de Lisboa, constituiu “um ponto de viragem na história dos processos participativos no país” (Falanga, 2018d: 3), marcando o início de uma segunda fase ou segunda geração de Orçamentos Participativos em Portugal. Importa referir que o Orçamento Participativo de Lisboa surgiu num contexto político partidário particular, dado que o Partido Socialista vencedor das eleições intercalares realizadas em 2007 estabeleceu uma coligação com o Bloco de Esquerda e com um movimento independente, o “Cidadãos por Lisboa” liderado por Helena Roseta. Assim, o Orçamento Participativo de Lisboa não tem uma origem exclusivamente *top down* uma vez que não resultou exclusivamente de uma concessão do poder político, mas foi de certa forma também conquistado pelos cidadãos, a partir do momento em que este

movimento que aspirava à implementação de um Orçamento Participativo na capital foi integrado na solução governativa do município (Allegretti *et al.*, 2016: 148).

O Orçamento Participativo de Lisboa marcou um ponto de viragem, pois a partir deste em diante, os Orçamentos Participativos em Portugal começaram a apresentar um conjunto de características metodológicas distintas da fase anterior (Alves e Allegretti, 2012: 8; Dias, 2014b: 337), assistindo-se a um progressivo afastamento dos partidos de esquerda do processo, sobretudo do Partido Comunista, com vários autarcas de direita a implementar estes processos (Dias, 2014b: 333; Falanga, 2018d: 3)

Em segundo lugar, se a primeira geração de Orçamentos Participativos em Portugal resultou da vontade dos representantes políticos que procuraram espontaneamente implementar estes processos, por vezes, sem qualquer tipo de formação específica ou apoio técnico, nesta segunda fase, o apoio técnico prestado por *experts* em Orçamentos Participativos foi fundamental. De salientar, a parceria estabelecida entre a Associação In Loco e o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra que levou à constituição do projeto Orçamento Participativo Portugal. O apoio técnico prestado através de formações e apoio direto aos municípios, entre 2008 e 2009, (Allegretti *et al.*, 2016: 147) foi essencial para a formação dos responsáveis pela implementação dos Orçamentos Participativos, tendo ajudado-os a optar pelo melhor *design* por forma a conseguir uma aproximação e um aprofundamento da interação entre eleitores e eleitos²⁰ (Alves e Allegretti, 2012: 8). Assistindo-se igualmente, a partir de então, a uma dispersão dos Orçamentos Participativos por outros pontos do território, embora a maioria das experiências continuasse a ser na região da Grande Lisboa e Vale do Tejo (Dias, 2014b: 333).

No que diz respeito às características gerais da segunda geração de Orçamentos Participativos em Portugal, a maioria dos Orçamentos Participativos a partir de 2012 passou a ser do tipo deliberativo (Dias, 2014b: 337) e por isso os líderes locais estão vinculados às decisões populares, tendo o dever de implementar as propostas de investimento aprovadas (*idem*: 329). Simultaneamente, os Orçamentos Participativos passaram a estar enquadrados por um conjunto de normas, embora muitas vezes estas

²⁰Note-se contudo que Dias e Allegretti (2009a: 634-5) colocam a possibilidade de alguns Orçamentos Participativos em Portugal poderem vir a ter também um objetivo relacionado com a modernização administrativa e racionalidade “funcional”, isto é, buscarem à semelhança do modelo alemão um uso mais eficiente dos recursos existentes, devido à intervenção de funcionários especializados do Ministério das Finanças no processo.

sejam elaboradas apenas pelos responsáveis políticos (Alves e Allegretti, 2012: 8), que garantem os termos em que o Orçamento Participativo é implementado. Tal como foram desenvolvidos mecanismos de prestação de contas, o que permitiu consequentemente aumentar a transparência, facilitando também a monitorização e responsabilização dos executivos por parte dos cidadãos, uma vez que é cada vez mais comum o recurso à Internet (*ibidem*) que constitui uma ferramenta bastante útil permitindo uma participação virtual bem como a disponibilização de informação sobre os Orçamentos Participativos.

Portanto, se numa primeira fase houve uma frágil expansão das experiências participativas em Portugal, que culminou no desaparecimento de muitas destas, numa segunda fase “a implementação do Orçamento Participativo de Lisboa promoveu um novo *design* institucional” (Falanga, 2018c: 39) e marcou o início do processo de institucionalização destas experiências participativas no país. Desta maneira, os Orçamentos Participativos em Portugal conseguiram assim aos poucos começar a conquistar a confiança dos cidadãos e corresponder, em parte, às expectativas dos participantes o que permitiu uma evolução sustentada do fenómeno em Portugal. Inclusivamente no período de austeridade, entre 2011 e 2014, os executivos locais procuraram mitigar o descontentamento e desilusão acentuados pelas medidas de austeridade e recuperar a confiança dos cidadãos²¹, apesar da menor disponibilidade de recursos financeiros (Falanga, 2018c: 38). Para isso, foi fundamental que os Orçamentos Participativos fomentassem junto dos cidadãos o sentimento que estes tinham um poder efetivo, tendo sido dessa forma importante o novo *design* institucional apresentado por esta segunda geração de Orçamentos Participativos.

Devido à multiplicação das experiências participativas no país nos últimos anos, Portugal detinha até 2017, o recorde mundial do número de Orçamentos Participativos²², uma vez que apresentava o maior rácio entre o número total deste tipo de iniciativas participativas pelo número total de municípios e freguesias, “evidências que demonstram que o país constitui um território fértil para os Orçamentos Participativos” (Falanga, 2018b: 465).

²¹ Note-se contudo, que mesmo no tempo da crise económica, os Orçamentos Participativos em Portugal não tiveram qualquer “impacto em termos de justiça social”, devido ao afastamento constante dos grupos mais desfavorecidos do processo (Falanga, 2018c: 40).

²² Até ao final de 2017 existiam em Portugal, ao nível local, 186 Orçamentos Participativos (Falanga, 2018c: 39).

3.2. O Orçamento Participativo de Portugal

Precisamente, a consolidação de muitas destas experiências participativas locais, ao longo desta segunda fase, bem como o facto do território português apresentar uma pequena-média dimensão o que facilitava a exequibilidade de um Orçamento Participativo à escala nacional, incentivou o governo central a avançar em 2017 com a implementação do Orçamento Participativo de Portugal, como justificou a então Secretária de Estado da Modernização Administrativa Graça Moreira em entrevista a Roberto Falanga (2018d: 5). Através da aprovação da Lei nº42/2016, artigo 3º, que instituiu a implementação do Orçamento Participativo de Portugal o executivo cumpriu uma promessa que constava no respetivo manifesto eleitoral (Partido Socialista, 2015: 25).

Por sua vez, à semelhança do Orçamento Participativo de Lisboa, o Orçamento Participativo de Portugal foi implementado durante uma legislatura peculiar devido à solução governativa inédita que viabilizou a constituição de um executivo minoritário do partido socialista, o segundo partido mais votado nas eleições legislativas de 2015, através da assinatura de acordos políticos com o Bloco de Esquerda, Partido Comunista e o Partido Ecologista Os Verdes.²³

O Orçamento Participativo de Portugal partilha com os Orçamentos Participativos já existentes no país ao nível local, os mesmos objetivos uma vez que pretende “aproximar as pessoas da política e promover uma maior ligação e integração entre territórios” (Resolução do Conselho de Ministros n.º25/2017: 536). Sendo este seu objetivo ainda mais relevante tendo em conta o passado recente do país, uma vez que as medidas de austeridade aplicadas durante o governo de coligação PSD/CDS-PP, por forma a responder aos compromissos assumidos com os credores internacionais, originaram um grande descontentamento e contribuíram para aprofundar a já existente desconfiança e desilusão dos cidadãos para com as instituições e representantes políticos (Falanga, 2018b: 452; Teixeira, 2018:75).

Assim, o Orçamento Participativo ao nível nacional constitui uma “mudança histórica na agenda pública nacional” (Falanga, 2018b: 452), a partir do momento em que dotou os

²³Embora o Orçamento Participativo tenha constituído uma promessa eleitoral do Partido Socialista, o próprio Partido Comunista no respetivo manifesto eleitoral destacou igualmente a necessidade de reforçar a democracia participativa, não especificamente através de um Orçamento Participativo, mas sobretudo valorizando o direito de petição e facilitando o processo de apresentação de iniciativas legislativas (Partido Comunista Português, 2015: 72).

cidadãos de um meio “eficaz e célere para fazer valer os seus direitos e obter os esclarecimentos que julguem necessários junto das instituições” (Partido Socialista, 2015: 25). Para além disso, o Orçamento Participativo de Portugal marca um ponto de descontinuidade política com o anterior executivo e suas políticas de austeridade (Falanga, 2018a: 58), permitindo aos cidadãos pela primeira vez terem um poder efetivo na alocação de uma parte dos recursos disponíveis, para além do já acontecia ao nível local em algumas autarquias e freguesias.

Por sua vez, o Orçamento Participativo de Portugal constitui uma experiência pioneira, no sentido em que é o primeiro Orçamento Participativo implementado ao nível nacional no mundo como assume o próprio executivo (Resolução do Conselho de Ministro n.º25/2017: 536), o que coloca alguns desafios à comunidade científica. Em primeiro desafia as primeiras definições de Orçamento Participativo como é o caso da definição apresentada por Cabannes (2004) que não previa a possibilidade de um Orçamento Participativo à escala nacional, bem como a definição apresentada por Sintomer *et al.* (2008; 2012) que excluía categoricamente essa possibilidade, a partir do momento que assumia que os Orçamentos Participativos ocorrem apenas ao nível das cidades.

Em segundo lugar, o Orçamento Participativo de Portugal coloca alguns desafios à comunidade científica já que o Orçamento Participativo de Portugal insere-se na quinta fase de evolução dos Orçamentos Participativos à escala mundial (Dias, 2014a: 24), na qual, os especialistas e académicos têm vindo a refletir sobre a possibilidade de *scaling up* dos diversos tipos de experiências participativas entre as quais os Orçamentos Participativos (Falanga, 2018a: 62). O conceito de *scaling up* define as diversas formas através das quais as políticas públicas ou respetivos instrumentos podem aumentar de escala, ou seja se outrora eram implementadas apenas ao nível local, estas podem eventualmente passar a ser aplicadas ao nível nacional (Falanga, 2018a: 55). Todavia, existe um certo ceticismo em torno desta possibilidade, isto porque existe a crença, partilhada por alguns teóricos, que a democracia participativa e a democracia deliberativa, só conseguem ser eficazes em territórios de pequenas dimensões, pois só assim os cidadãos poderão através da participação e deliberação ter a possibilidade de influenciar as decisões dos executivos (Dahl, 1994: 27; Sartori, 1987; Przeworski, 2010)

Contudo, existem autores que contestam a premissa que a democracia participativa e deliberativa só é bem-sucedida em territórios de pequena dimensão (Pogrebinski, 2013; Avritzer e Ramos, 2016). Baseando-se na análise de uma instituição participativa

específica do contexto participativo brasileiro, as Conferências Nacionais de Políticas Públicas²⁴, Pogrebinski (2013: 239) e Avritzer e Ramos (2016: 12) argumentam que é possível alargar eficazmente a participação para lá do nível meramente local. Para isso, é fundamental que haja um sistema integrado de iniciativas participativas²⁵, isto é uma interação entre as iniciativas participativas locais e o nível nacional bem como é importante que os cidadãos através da eleição de delegados que representem as suas reivindicações consigam influenciar as políticas produzidas. Em geral, no caso das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Brasil, estão reunidas as condições necessárias para que a deliberação iniciada localmente e posteriormente alargada ao nível estadual e federal consiga produzir decisões efetivas com impacto municipal e estadual (*ibidem*).

Com base precisamente nestes últimos contributos teóricos, Roberto Falanga (2018a; 2018b; 2018d) concluiu que o Orçamento Participativo de Portugal constitui todavia, uma “versão frágil de *scaling up*” (2018a: 62) devido a razões estruturais, resultantes do próprio contexto político-legal português, mas também devido a questões metodológicas, que se prendem com o próprio *design* deste processo participativo. Desta forma, o Orçamento Participativo de Portugal, não apresenta uma articulação formal com o poder local, tendo as autarquias um papel reduzido no processo, o que reflete a centralização histórica do Estado português (Falanga, 2018a: 61; 2018b: 466; 2018d: 10). Para além disso, não existe uma interação entre o Orçamento Participativo de Portugal e os Orçamentos Participativos locais, nem existe um órgão intermédio à semelhança da experiência brasileira do Conselho Nacional de Políticas Públicas, eleito pelos cidadãos, que atue como um intermediário entre o nível local e o nível nacional ou como representante dos interesses destes, sendo dessa forma mais difícil que as reivindicações dos cidadãos ascendam do nível local até ao nível nacional como recorda o autor (2018a: 61; 2018b: 466). Assim, o autor aponta a inclusão de critérios de justiça social, por forma a mitigar os riscos de exclusão social, e a articulação entre o Orçamento Participativo de Portugal e os restantes Orçamentos Participativos locais (Falanga, 2018d: 11), por forma

²⁴ As Conferências Nacionais de Políticas Públicas são processos que combinam simultaneamente ideais da democracia participativa, deliberativa e representativa, ocorrendo em três fases (Avritzer e Ramos, 2016: 2). Numa primeira e segunda fase elegem-se os delegados representantes da população e propostas de políticas públicas ao nível municipal e estadual respetivamente, para que na última fase se realize uma grande Conferência Nacional em Brasília, onde são aprovadas diretrizes nacionais em termos de políticas públicas que serão dirigidas ao governo nacional (*ibidem*).

²⁵ Atenção, estas iniciativas participativas não têm de corresponder necessariamente a Orçamentos Participativos, estes últimos são apenas um tipo de iniciativa participativa.

a permitir aos poderes locais terem um papel mais ativo e simultaneamente capitalizar a experiência adquirida por estes ao longo destes últimos anos, como aspetos fundamentais para responder a estes desafios e assim fortalecer o Orçamento Participativo de Portugal.

3.2.1. Analisar o Orçamento Participativo de Portugal através da aprendizagem de políticas

De acordo com esta abordagem conceptual, os responsáveis políticos optam muitas vezes por utilizar a sua própria experiência ou as aprendizagens adquiridas através da observação das experiências de outros países ou territórios do mesmo país, que no passado enfrentaram e responderam com sucesso ao mesmo desafio, pois buscam uma solução eficaz o mais rapidamente possível. (Rose, 1991:4 e 6).

Segundo a aprendizagem de políticas, os responsáveis políticos após recolherem informações sobre a instituição ou política que foi bem-sucedida são assim capazes de identificar o modelo²⁶ que está na base da implementação dessa política ou instituição. E mais importante do que isso, estes são capazes de avaliar, por um lado de forma retrospectiva o instrumento político ou institucional em causa, identificando aspetos fortes e fragilidades associados à sua implementação e por outro lado, devem ter ainda a capacidade de avaliar prospectivamente, comparando o contexto de origem com o possível contexto recetor, por forma a avaliar se é possível e se vale a pena implementar a política ou instituição em questão nesse outro território (Rose, 1991:19-20).

Desta forma, os responsáveis políticos interessados, após compararem o contexto de origem e o contexto recetor, podem optar por copiar a política ou instituição já em existente noutro território, originando-se um processo de isomorfismo. Como sugere Rose (1991: 22) esta possibilidade pode ser viável quando estão em causa diferentes territórios do mesmo país. Outro cenário possível é o modelo existente ser adaptado, ou seja com base na sua aprendizagem os responsáveis políticos podem optar por manter os elementos fundamentais, introduzindo pequenas alterações, por forma a assegurar que aquela

²⁶ Por modelo entenda-se o conjunto de “elementos genéricos” que caracterizam a implementação da política ou o funcionamento de uma determinada instituição (Rose, 1991: 20), funcionando neste caso também como um sinónimo de *design* de um Orçamento Participativo.

política ou instituição seja o melhor sucedido possível num contexto diferente. Para além do modelo pré existente poder ser copiado ou adaptado, este poderá pelo contrário, constituir um “estímulo para o desenvolvimento de uma nova política [ou instituição] a um nível sem precedentes”, sobretudo se os contextos forem diferentes (*ibidem*). Neste caso a política ou instrumento institucional a ser implementado será uma inovação pois é bastante distinto do modelo previamente existente, que contribuiu apenas para estimular o seu desenvolvimento.²⁷

Em Portugal existe um grande descontentamento dos cidadãos face ao funcionamento do sistema democrático²⁸. Entre 2000-2016 e 2002-2014 o grau de confiança dos portugueses nos partidos e nos políticos era apenas de 21% e 22% respetivamente, sendo Portugal o país europeu onde a confiança face a estes atores assumia os valores mais baixos (Teixeira, 2018: 100 e 116), traduzindo-se consequentemente, em elevados níveis de abstenção e numa “redução significativa dos números absolutos de filiados partidários” (Correia, 2017: 61)²⁹.

Assim, através desta abordagem depreende-se que perante este desafio, que está longe de ser recente, pois “ (...) radica mais em causas de longo termo – relacionadas com a cultura política preponderante no nosso país – do que em fatores de curto e médio prazo, como seja a grave crise económica (...) ” (Teixeira, 2018: 124), o executivo procurou mitigar este descontentamento, baseando-se numa experiência relativamente próxima e que demonstrou ter sido bem-sucedida. Como é o caso da experiência pessoal do próprio líder do executivo quando este era Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, tal como de Graça Moreira, secretária de Estado Adjunta e da Modernização Administrativa entre 2015 e 2018 e vereadora da Câmara Municipal de Lisboa, entre 2009 e 2015, com os pelouros da Economia e da Inovação (este último responsável pelo Orçamento

²⁷ Para além da cópia, da adaptação ou da inspiração, Rose (1991: 22) identifica outras duas formas de os responsáveis políticos com base no conhecimento do modelo existente implementarem uma política ou medida noutro território. É o caso da “hibridização” e da “síntese”, caracterizadas respetivamente pelo facto dos responsáveis políticos utilizarem os seus conhecimentos para implementar uma política que combina elementos de duas ou mais políticas distintas previamente existentes.

²⁸ Veja-se que em 2016 apenas 40% dos portugueses encontravam-se satisfeitos com o funcionamento da democracia (Teixeira, 2018: 67).

²⁹ Atente-se aos dados disponibilizados pela Pordata sobre a abstenção em Portugal. Nas eleições legislativas de 2015 a abstenção atingiu 44,1%, valor que traduz uma evolução crescente da abstenção em Portugal. Desde 1975, ano em que a abstenção em eleições nacionais registou o valor mais baixo de sempre (8,5%), que este valor tem vindo progressivamente a crescer. Em relação aos números relativos à filiação partidária, entre 1974-2014 registou-se uma descida na ordem dos 30,5 % do total de eleitores portugueses filiados em partidos políticos (Correia, 2017: 61), sendo que em 2014 apenas 3% dos eleitores portugueses se encontravam filiados num partido (Fazendeiro, 2017: 71).

Participativo de Lisboa). Embora o Orçamento Participativo de Lisboa não corresponda ao primeiro Orçamento Participativo do país, conforme já discutido, este corresponde à experiência participativa que se realiza ininterruptamente há mais tempo tal como constitui um marco na história dos Orçamentos Participativos em Portugal, aspetos que refletem o sucesso particular desta iniciativa participativa.

Em segundo lugar, à luz desta abordagem é importante notar que o executivo ao recorrer à experiência passada do primeiro-ministro e da Secretária de Estado Adjunta e da Modernização Administrativa com o Orçamento Participativo de Lisboa teve a vantagem de não necessitar recolher informação adicional pois à partida conhecia em pormenor os aspetos metodológicos deste processo participativo local, respetivos pontos fortes e fragilidades. Como tal, pôde assim passar diretamente para a fase seguinte, e avaliar prospectivamente como é que os conhecimentos sobre o modelo por detrás do Orçamento Participativo de Lisboa poderiam contribuir para uma possível solução do problema, através da implementação do Orçamento Participativo nacional. Assim à luz do contributo teórico de Rose (1991) importa questionar: De que forma o conhecimento privilegiado destes membros do executivo sobre o *design* do Orçamento Participativo de Lisboa influenciou por sua vez, o próprio *design* do Orçamento Participativo de Portugal³⁰?

A aprendizagem e os conhecimentos privilegiados de António Costa e Graça Moreira sobre os aspetos metodológicos do Orçamento Participativo de Lisboa podem ter sido utilizados como um modelo de inspiração para desenvolver uma inovação institucional, a um nível sem precedentes, como é o caso do Orçamento Participativo de Portugal, que constitui o primeiro Orçamento Participativo nacional no mundo. Para corroborar esta possibilidade, o *design* do Orçamento Participativo de Lisboa e do Orçamento Participativo de Portugal deveriam apresentar maioritariamente características metodológicas diferentes.

Pelo contrário, o conhecimento adquirido sobre o *design* do Orçamento Participativo de Lisboa, pode ter levado o executivo a optar por copiar para o nível nacional o modelo já existente. Caso se verifique esta possibilidade, o Orçamento Participativo de Portugal incorpora todas as características metodológicas por detrás do Orçamento Participativo

³⁰ O *design* ou modelo organizacional de um Orçamento Participativo corresponde ao conjunto de aspetos metodológicos que caracterizam a preparação e posteriormente a implementação do Orçamento Participativo em causa (Allegretti *et al.*, 2016).

de Lisboa, podendo ser entendido como uma cópia³¹, tratando-se portanto, de um processo de isomorfismo.

Outro cenário possível é o Orçamento Participativo de Portugal ser uma adaptação para a escala nacional da metodologia do Orçamento Participativo de Lisboa. A confirmar-se, o executivo manteve algumas características da metodologia do Orçamento Participativo de Lisboa, mas alterou outros aspetos metodológicos devido às diferenças existentes entre a escala municipal e a escala nacional e/ou então como uma consequência do conhecimento privilegiado sobre as fragilidades metodológicas associadas ao Orçamento Participativo de Lisboa.

À primeira vista, poder-se-ia considerar que a resposta à pergunta anteriormente colocada, já existe, uma vez que Falanga (2018b: 463) assume que o Orçamento Participativo de Lisboa inspirou o Orçamento Participativo de Portugal. No entanto, esta resposta é insatisfatória uma vez que o autor não identifica claramente quais as características do Orçamento Participativo de Portugal que são comuns em relação ao Orçamento Participativo de Lisboa, o que permitiria consequentemente demonstrar esta sua asserção. Por isso, a pergunta principal reforça a sua pertinência e dela derivam outras questões.

Tendo em conta a perspetiva teórica adotada, importa primeiramente questionar: Quais são as características metodológicas do Orçamento Participativo de Lisboa? Quais são as características metodológicas do Orçamento Participativo de Portugal? Pois só assim será possível identificar respetivamente o modelo organizacional por detrás da experiência participativa da capital e da experiência participativa nacional. Em segundo lugar e no seguimento da questão anterior deve ser também questionado: Quais são as semelhanças e as diferenças que existem entre estes dois modelos? O que equivale a questionar se o Orçamento Participativo de Portugal incorpora as mesmas, algumas ou nenhuma das características metodológicas do Orçamento Participativo de Lisboa?

³¹ Este cenário possível poderá contrariar o argumento apresentado por Allegretti *et al.* (2011: 72). Recorde-se que estes autores afirmam que os Orçamentos Participativos não devem “copiar acriticamente” outros Orçamentos Participativos já existentes. Todavia, esta possibilidade é considerada tendo em conta o contributo de Rose (1991: 22) que considera que os responsáveis políticos após compararem o contexto de origem e o contexto recetor, podem optar por copiar o modelo pré existente caso verifiquem semelhanças em termos das características socioeconómicas ou políticas como acontece em dois territórios no mesmo país. No caso em estudo, o modelo de Orçamento Participativo pré existente já existia em Portugal ao nível municipal, estando em causa uma eventual cópia para o nível nacional.

Parte II. Metodologia

1. *Process Tracing* e o período temporal em análise

Perante tais questões, optou-se pelo método de análise qualitativa *Process Tracing*. De acordo com George e McKeown (1985: 35), o *Process Tracing* pode ser entendido como uma tentativa para identificar as etapas intermédias de um processo de *decision making*, permitindo consequentemente aferir as características e a influência dessas etapas na decisão final (Falleti e Mahoney, 2015: 212). Assim, este método permite analisar a implementação de uma medida como é o caso do Orçamento Participativo de Portugal ao identificar as características de eventos que caracterizaram a sua preparação e formulação. Neste caso ao identificar previamente o *design* do Orçamento Participativo de Lisboa e posteriormente do Orçamento Participativo de Portugal, é possível compreender como é que estes dois eventos estão causalmente relacionados entre si (*ibidem*; Trampusch e Pallier, 2016: 2), ou seja de que forma o modelo organizacional do Orçamento Participativo de Lisboa influenciou por sua vez, o próprio *design* do Orçamento Participativo de Portugal.

Nesse sentido, no que diz respeito ao período temporal em estudo, foram analisadas as duas primeiras edições do Orçamento Participativo de Portugal referentes ao ano de 2017 e de 2018. No caso do Orçamento Participativo de Lisboa, selecionaram-se as edições de 2015/2016 e 2016/2017. Optou-se por analisar a edição de 2015/2016 apesar de esta ter tido início a 8 Abril de 2015, exatamente uma semana após António Costa ter renunciado ao cargo de Presidente da Câmara Municipal, pois esta corresponde ao último Orçamento Participativo de Lisboa no qual António Costa esteve ainda envolvido enquanto Presidente da Câmara na respetiva preparação³². Por sua vez, optou-se por analisar a edição de 2016/2017 uma vez que esta corresponde exatamente à última edição do Orçamento Participativo de Lisboa que antecede a implementação do Orçamento Participativo de Portugal. Além disso, ao considerar a edição de 2016/2017 do Orçamento Participativo de Lisboa é possível aferir se existe uma continuidade no que diz respeito à

³² Note-se que a preparação de uma edição do Orçamento Participativo de Lisboa dura vários meses, esta começa a ser pensada imediatamente após o término da edição anterior como assegurou em entrevista o coordenador da equipa técnica responsável pelo Orçamento Participativo de Lisboa. Além disso, note-se que a edição de 2015/2016 e respetivos moldes foram aprovados ainda antes de António Costa ter renunciado ao cargo durante a 60ª Reunião Pública da Câmara Municipal de Lisboa realizada a 24 Março de 2015 (Lisboa, 2015d: 2).

metodologia do processo participativo municipal no período de Fernando Medina³³. Caso exista uma continuidade, há assim um *design* comum a estas duas edições do Orçamento Participativo de Lisboa que antecederam a implementação do Orçamento Participativo de Portugal, sendo possível compará-lo diretamente com o *design* das primeiras edições do processo participativo nacional.

2. Dimensões, variáveis e indicadores de análise

Por forma a identificar quais são as características metodológicas das edições de 2015/2016 e 2016/2017 do Orçamento Participativo de Lisboa e das primeiras duas edições do Orçamento Participativo de Portugal optou-se por traçar o perfil destas experiências participativas. Dado que, o perfil corresponde ao conjunto de características metodológicas que caracterizam um Orçamento Participativo nas suas várias dimensões de análise (Cabannes e Lipietz, 2015: 6), este conceito pode ser entendido como um sinónimo de modelo organizacional ou de *design* de um Orçamento Participativo.

Assim, procedeu-se à identificação do perfil das edições em causa do Orçamento Participativo de Lisboa e do Orçamento Participativo de Portugal com base na adaptação da proposta apresentada por Cabannes e Lipietz (2015: 6 e 8)³⁴. Estes autores propõem a identificação do perfil de um Orçamento Participativo através da elaboração de uma tabela de análise que constitui uma ferramenta bastante útil pois funciona como uma espécie de “documento de identificação” de cada Orçamento Participativo, reunindo ainda um conjunto de potenciais vantagens. Em primeiro lugar, permite combinar um conjunto de diversas variáveis e indicadores organizados nas dimensões de análise fundamentais para analisar um Orçamento Participativo, o que possibilita por um lado, simplificar o próprio ato de análise e por outro lado, manter simultaneamente uma coerência entre a parte teórica e a parte empírica desta dissertação. Em segundo lugar, a tabela de análise proposta por Cabannes e Lipietz (2015: 6 e 8) permite comparar graficamente o perfil do Orçamento Participativo de Lisboa, das edições em estudo, com o perfil do Orçamento Participativo de Portugal, nas suas duas primeiras edições, o que

³³ Recorde-se que Fernando Medina que tinha sido até então vice presidente da Câmara de Lisboa sucedeu a António Costa enquanto Presidente da Câmara Municipal de Lisboa a 1 Abril de 2015.

³⁴ Consultar em anexo (páginas 141 e 142) as Tabela nº1 e nº2, respetivamente.

possibilita por sua vez, identificar rapidamente que características metodológicas são comuns e/ou distintas. Em terceiro lugar, possibilita analisar a evolução longitudinal (*idem*: 6-7) das metodologias associadas ao Orçamento Participativo de Lisboa e ao Orçamento Participativo de Portugal, nas diferentes edições em análise, bem como identificar igualmente os aspetos metodológicos positivos e os aspetos metodológicos que podem ser melhorados.³⁵

Como a tabela analítica sugerida por Cabannes e Lipietz (2015: 6 e 8) quando aplicada empiricamente apresenta, por um lado, algumas variáveis pouco relevantes³⁶ ou redundantes entre si³⁷, não considerando igualmente outras variáveis importantes³⁸, procedeu-se à elaboração de uma nova tabela resultante da adaptação do contributo apresentado anteriormente por estes autores. As alterações introduzidas face à tabela de análise sugerida, prendem-se com a alteração da ordem pela qual são apresentadas as variáveis³⁹, com a eliminação de algumas variáveis e a introdução de outras novas variáveis e indicadores devido às razões já apontadas e por último com a reformulação e diminuição do número de colunas.

Assim, no que diz respeito à composição da tabela a utilizar para traçar o perfil das edições em análise do Orçamento Participativo de Lisboa e do Orçamento Participativo de Portugal⁴⁰, esta está organizada em quatro eixos ou dimensões de análise. Estas

³⁵ Esta tabela de análise permite identificar os aspetos metodológicos a melhorar uma vez que Cabannes e Lipietz (2015) sugerem que a análise das variáveis e indicadores culmine com a sua categorização num de três níveis possíveis, o nível mínimo, intermédio e máximo.

³⁶ Como é o caso das variáveis: discussão de questões relativas a impostos e grau de participação dos mais excluídos. Considerou-se a primeira variável pouco relevante, uma vez que precisamente uma das críticas que podem ser apontadas aos Orçamentos Participativos prende-se com o facto destes tenderem a centrar-se exclusivamente na discussão relativa ao investimento de recursos, como aponta Dias (2008: 210). Tal como optou-se por excluir a segunda variável mencionada dado que fora da América Latina os Orçamentos Participativos não têm na sua essência objetivos sociais como justiça redistributiva e a inclusão política de indivíduos excluídos do ponto de vista socioeconómico (Allegratti *et al.*, 2016: 145).

³⁷ Como é o caso das duas variáveis: participação da comunidade ou dos cidadãos e formas de participação, uma vez que segundo os critérios de análise propostos, ambas as variáveis acabam por incidir de forma geral sob a organização dos participantes. Nesse sentido, optou-se por fundir estas duas variáveis dando origem a uma só variável: grau de organização dos participantes.

³⁸ Como é o caso das variáveis: critérios de distribuição; a relação com outros instrumentos participativos ou ainda os espaços de participação.

³⁹ Optou-se por alterar a ordem das variáveis em relação à tabela de análise proposta inicialmente por Cabannes e Lipietz (2015), pois se os Orçamentos Participativos são instrumentos que permitem aos cidadãos participar na decisão relativa ao investimento de uma parte dos recursos públicos disponíveis, considera-se que devem, portanto, começar por ser analisadas as variáveis relacionadas com a dimensão financeira, por sua vez as variáveis relacionadas com a componente normativa e só posteriormente as variáveis relacionadas com a participação e por último com o território.

⁴⁰ Consultar em anexo Tabela nº3 (página 143) que corresponde à tabela de análise a preencher para identificar o perfil e por sua vez, o *design* das edições de 2015/2016 e 2016/2017 do Orçamento Participativo de Lisboa e das primeiras edições do Orçamento Participativo de Portugal.

dimensões coincidem com as quatro dimensões fundamentais para analisar um Orçamento Participativo, sendo que cada uma destas dimensões engloba diferentes variáveis e indicadores que constam nas linhas que compõem a tabela. Por sua vez cada uma destas variáveis e indicadores são identificados em baixo na tabela nº1 e podem assumir um de três níveis diferentes, um nível máximo, intermédio ou mínimo, cujo qual é assinalado por uma letra, convenientemente identificada em cada uma das duas colunas da tabela a utilizar, sendo que cada uma destas duas colunas representa uma das duas edições analisadas ou do Orçamento Participativo de Lisboa ou do Orçamento Participativo de Portugal.

Tabela nº1- Conjunto das variáveis e indicadores a analisar, distribuídos respetivamente por cada uma das várias dimensões de análise.⁴¹

I. Dimensão financeira	
1. Verba afeta ao Orçamento Participativo	Indicador: A que percentagem do valor total de investimento previsto pelo Orçamento Municipal / Orçamento de Estado corresponde a verba afeta ao Orçamento Participativo de Lisboa/ de Portugal Intervalo de variação: [0-100%]
2. Custos organizacionais	Indicador: Custos adicionais à verba afeta ao Orçamento Participativo Intervalo de variação: A partir de zero, sem valor máximo.
3. Critérios de distribuição	Variável Qualitativa Descritor: Tipos de critérios existentes
II. Dimensão Normativa	
1. Grau de institucionalização	Variável Qualitativa
1.1 Quem define regras existentes	Variável Qualitativa
2. Lógica do Orçamento Participativo	Variável Qualitativa
3. Relação do Orçamento Participativo com outros instrumentos de planeamento	Variável Qualitativa
4. Convivência com outros instrumentos participativos	Variável Qualitativa
III. Dimensão da Participação (Cidadãos)	
1. Grau de organização dos participantes	Variável Qualitativa
2. Formas de participação	Variável Qualitativa
3. Espaços de participação	Variável Qualitativa
4. Monitorização e controlo	Variável Qualitativa

⁴¹ A variável concretização dos projetos vencedores (dimensão participação (executivo)) encontra-se entre parênteses pois só consta nas tabelas de análise do Orçamento Participativo de Lisboa conforme será justificado mais em diante.

Dimensão da Participação (Executivos)	
1. O papel do executivo	Variável Qualitativa Descritor: Grau de intervenção do executivo no processo participativo
2. Transparência e prestação de contas	Variável Qualitativa Descritor: Mecanismos de prestação de contas e outros métodos de divulgação de informação
3. (Concretização dos projetos aprovados)	Indicador: Percentagem de projetos aprovados concretizados Intervalo de variação: [0-100%]
IV. Dimensão Territorial	
1. Grau de descentralização	Variável Qualitativa

Em primeiro lugar, a dimensão financeira é um eixo de análise fundamental, uma vez que os Orçamentos Participativos permitem que os participantes possam decidir, ou pelo menos sejam consultados sobre como investir uma parte dos recursos disponíveis. Nesta dimensão o primeiro indicador a analisar incide sob a verba afeta ao Orçamento Participativo, assim importa aferir que percentagem do Orçamento Municipal ou do Orçamento de Estado os cidadãos puderam decidir como investir. Se o valor do montante disponibilizado pelas autoridades para o Orçamento Participativo for inferior a dois por cento do Orçamento Municipal/de Estado, esta variável assume um nível mínimo (Cabannes e Lipietz, 2015: 30). Caso varie entre dois a dez por cento, o indicador assume um nível intermédio e só se a verba afeta ao Orçamento Participativo de Lisboa ou de Portugal for superior a dez por cento do Orçamento Municipal ou do Orçamento de Estado respetivamente é que este indicador assumirá um valor máximo (*ibidem*).

Outro indicador a analisar, incluído na dimensão financeira, está relacionado com os custos organizacionais necessários para a implementação do Orçamento Participativo de Lisboa e do Orçamento Participativo de Portugal⁴². Uma vez que, recorde-se a implementação dos Orçamentos Participativos implica muitas vezes outros gastos adicionais em telecomunicações, contratação, formação e horas extraordinários dos funcionários, consultorias bem como com deslocações dos participantes que vivem em locais mais isolados ou com a própria divulgação do Orçamento Participativo através de publicidade (Cabannes, 2004: 67). Nos casos em que o investimento das autoridades no processo participativo não inclui estas despesas, o indicador assume um nível mínimo

⁴² O mais relevante é analisar se a implementação do Orçamento Participativo de Lisboa e do Orçamento Participativo de Portugal implicou custos organizacionais e em qua áreas, seja publicidade e divulgação, seja recursos humanos. O principal objetivo não é uma análise quantitativa da variável uma vez que não se trata de aferir em concreto valor total destes custos.

(Cabannes e Lipietz, 2015: 30). Caso o investimento das autoridades do município de Lisboa e do governo português com a implementação do respetivo Orçamento Participativo inclua custos relacionados somente com um destes aspetos, sobretudo com pessoal, o indicador deve assumir um nível intermédio, mas se a edição do Orçamento Participativo a analisar prever simultaneamente vários tipos de gastos, como os acima mencionados, este indicador assumirá um nível máximo (*idem*: 30).

Para além destes dois indicadores que constam originalmente na tabela de análise apresentada por Cabannes e Lipietz (2015: 6 e 8), considera-se relevante adicionar uma outra variável relacionada com os critérios de distribuição. Recordando que os recursos a serem investidos de acordo com a decisão dos cidadãos, são recursos económicos limitados, não sendo suficientes para concretizar todas as propostas, é importante que existam critérios de distribuição (Cabannes, 2004: 57). Desta forma a variável relativa aos critérios de distribuição assumirá um nível mínimo caso as edições a analisar não incluam estes critérios. Se incluírem apenas um critério como por exemplo critérios territoriais ou outro tipo de critério a variável assume um nível intermédio, caso as edições em análise incluírem mais do que um tipo de critério a variável assumirá o nível máximo.

A segunda dimensão, ou eixo de análise, corresponde à dimensão normativa. Esta dimensão está relacionada com a existência de regras previamente definidas que enquadram a concretização das várias etapas do processo participativo (Cabannes, 2004: 106). Assim a primeira variável a analisar prende-se com o grau de institucionalização do Orçamento Participativo. Como sugerem Cabannes e Lipietz (2015: 32) quando existem simultaneamente várias normas previamente definidas que regulam o processo participativo e uma tendência para anualmente, no seguimento da avaliação da edição passada do processo participativo, apresentar as regras para a próxima edição, o Orçamento Participativo em questão apresenta um elevado grau de institucionalização, assumindo a variável um nível máximo. Se o Orçamento Participativo a analisar não apresentar qualquer enquadramento normativo e a sua continuidade depender da vontade do executivo e/ou mobilização da sociedade civil, este não se encontra institucionalizado e por isso a variável assume um valor mínimo. Caso existam normas que enquadram o processo participativo mas não exista uma tendência ou hábito para apresentar a cada edição novas regras a variável assumirá um nível intermédio (*ibidem*).

Uma outra variável adicionada que não consta na tabela proposta por Cabannes e Lipietz (2015: 6), e que está intimamente relacionada com a anterior, tem que ver com os atores

responsáveis pela elaboração das normas que enquadram todo o processo (Allegretti *et al.*, 2011: 48). Assim caso os Orçamentos Participativos em estudo estejam enquadrados normativamente, é importante analisar se estas normas foram definidas apenas pelos responsáveis políticos (nível mínimo), ou se estas foram definidas pelos atores políticos, seguindo as recomendações de especialistas (nível intermédio), ou ainda se as normas existentes foram definidas em conjunto pelos cidadãos com os responsáveis políticos, assumindo a variável neste último caso o nível máximo.

A terceira variável a analisar, dentro da dimensão normativa, diz respeito à lógica do Orçamento Participativo, ou seja qual é o objetivo que o governo central e a Câmara Municipal de Lisboa pretenderam alcançar com a implementação do Orçamento Participativo em causa. De acordo com Cabannes e Lipietz (2015: 32), se o Orçamento Participativo tiver como principal objetivo a modernização administrativa, procurando uma utilização mais racional dos recursos, a variável assume um nível mínimo (*ibidem*). Se o Orçamento Participativo apresentar uma lógica política, tendo o objetivo de aproximar os eleitos e os eleitores e estimular a confiança destes últimos em relação às instituições e representantes políticos entende-se que a variável deve assumir um nível intermédio (*ibidem*). Caso tenha uma lógica social, apresentando como principal objetivo estimular a participação política dos mais grupos mais desfavorecidos e que tendem tradicionalmente a ser excluídos do processo de decisão política, a variável deve assumir um nível máximo (Cabannes e Lipietz, 2015: 10-11).

Uma das últimas variáveis a analisar na dimensão normativa diz respeito à relação do Orçamento Participativo com os instrumentos de planeamento. Muitas vezes, os Orçamentos Participativos tendem a focar-se na resolução de problemas imediatos (Cabannes e Lipietz, 2015: 32), não tendo consequentemente um impacto a longo prazo no território onde se inserem⁴³. No entanto, se o Orçamento Participativo interagir diretamente com os instrumentos de planeamento existentes, através de um único sistema, como por exemplo um Congresso, enquanto um encontro onde se discute o presente e futuro do território, a variável assume um nível máximo (*idem*: 6, 32-33). Já se o Orçamento Participativo não interagir ou relacionar-se apenas indiretamente com outros programas ou estratégias de planeamento existentes a variável assume um nível

⁴³ Recorde-se precisamente que uma das críticas que podem ser imputadas aos Orçamentos Participativos está relacionada com o facto de estes não apresentarem uma visão a longo prazo, incidindo sobretudo na resolução de problemas imediatos (Dias, 2008:210; Sousa Santos, 1998: 479).

intermédio, caso não existam instrumentos de planeamento a variável assume um nível mínimo (*idem*: 32).

Por fim a última variável a observar, e que não consta do conjunto de variáveis inicialmente sugeridas por Cabannes e Lipietz (2015) prende-se com a possibilidade dos Orçamentos Participativos estarem inseridos num conjunto mais vasto de iniciativas participativas. Desta forma se o Orçamento Participativo de Lisboa ou o Orçamento Participativo de Portugal conviver com outras iniciativas participativas a variável assume um nível máximo. Caso o Orçamento Participativo analisado não faça parte de um conjunto maior de iniciativas participativas a variável ficará pelo nível mais baixo.

A terceira dimensão de análise diz respeito à participação. Embora existam três grupos de atores que participam no processo, como é o caso dos cidadãos, os responsáveis políticos e os técnicos e especialistas, Cabannes e Lipietz (2015: 30) defendem que a análise necessária para identificar o perfil dos Orçamentos Participativos se foque nos cidadãos e os atores políticos, que podem ser considerados atores principais do processo já que a existência dos Orçamentos Participativos depende em última análise da vontade dos executivos em implementá-los bem como da vontade dos cidadãos em participar ou do facto destes últimos reconhecerem a sua importância ou legitimidade. Dessa forma, a dimensão participação pode ser subdividida, sendo assim analisada em primeiro lugar, a dimensão participação relativamente aos cidadãos e de seguida a dimensão participação relativamente aos responsáveis políticos.

Em relação à participação dos cidadãos, importa analisar em primeiro lugar o nível de organização dos cidadãos quando participam no processo participativo. Esta trata-se de uma nova variável adicionada à tabela de análise utilizada (Cabannes e Lipietz, 2015: 6 e 8). O nível de organização dos cidadãos será mínimo se as edições de Orçamento Participativo a analisar preverem apenas a participação dos cidadãos a título individual. Se for possível e estiver consagrada através das normas existentes a participação de grupos organizados, inclusivamente grupos de interesse, a variável assumirá um nível máximo.⁴⁴

⁴⁴ Nos casos em que as normas consagram a participação de grupos organizados, estamos à partida, perante uma participação não só mais inclusiva que não exclui à partida a participação de quaisquer atores, sejam individuais, sejam coletivos, como também, a participação de grupos organizados, particularmente de organizações da sociedade civil, poderá ser benéfica, dado a possibilidade de canalizar todos os recursos e conhecimentos que estas dispõem em prol da comunidade (Baiocchi, 2003: 54; Ganuza *et al.*, 2014: 2289), razão pela qual se entende que a variável deve assumir um nível máximo nestes casos. Embora note-se que

Outra variável cuja análise é particularmente relevante acrescentar está relacionada com as formas de participação, ou seja como é os cidadãos podem participar. A participação é “mínima” se a intervenção dos cidadãos for confinada à apresentação de propostas e à votação de projetos. Caso a participação dos cidadãos não se limite nem à fase inicial nem à última fase do processo, e se estes puderem participar ativamente na avaliação e seleção de propostas que são convertidas em projetos passíveis a votação bem como na elaboração e revisão das próprias normas que enquadram o processo participativo, a participação assume um nível máximo.

Uma terceira variável a analisar e que está relacionada com a variável anterior são os espaços de participação existentes. Se as edições do Orçamento Participativo de Lisboa e de Portugal combinarem, em ambos os momentos de participação dos cidadãos, espaços de participação presencial, como as assembleias, com espaços de participação virtual, existindo um *site* próprio através do qual os cidadãos podem participar, entende-se que a variável espaços de participação deve assumir um nível máximo. No entanto, se só existirem espaços de participação *online*, ou seja se em nenhum momento os cidadãos puderem participar presencialmente, entende-se que a variável deve assumir um nível mínimo pois apesar dos espaços de participação permitirem ultrapassar, por exemplo, a distância e atrair novos participantes, estes espaços por si só não conseguem substituir os espaços de participação presencial. Se existirem apenas espaços de participação presencial, isto é, se a participação se restringir à participação nas assembleias ou caso só seja possível participar em multicanal⁴⁵ num dos momentos de participação, entende-se que a variável assume um nível intermédio.

Uma quarta variável a analisar diz respeito à capacidade de monitorização e controlo por parte dos cidadãos, sob o processo, nomeadamente sob a execução dos projetos, (Cabannes e Lipietz, 2015: 31). Nos casos em que é criada uma comissão específica, como é o caso do Conselho do Orçamento Participativo ou outro tipo de comissão ou

a participação de grupos organizados poderá implicar o risco de gerar uma competição mais desequilibrada, desvirtuando a própria essência do Orçamento Participativo, caso estes grupos estejam somente focados na persecução de interesses particulares que não nos interesses da própria comunidade. Todavia, considera-se que a solução não deve passar pela exclusão destes grupos do processo participativo, mas pela sua inclusão através de normas que delimitem os moldes de participação destes atores coletivos, evitando-se um vazio normativo que por si só não impede a participação indireta ou tentativas de participação por parte de grupos de interesse.

⁴⁵Por participação em multicanal entende-se que o Orçamento Participativo em questão combina simultaneamente espaços de participação presencial e virtual.

associação formada nomeadamente por cidadãos⁴⁶, para controlar a execução dos projetos vencedores, esta variável assume um nível máximo. Se for possível a monitorização e da execução dos projetos por parte dos cidadãos, embora esta não seja efetuada por uma comissão específica de cidadãos, a variável assume um nível intermédio, caso seja da responsabilidade exclusiva de uma equipa de funcionários do próprio município, ou esteja a tutela da Secretaria de Estado da Modernização Administrativa no caso do Orçamento Participativo de Portugal, a variável assume um nível mínimo (*ibidem*).

Por fim, quanto à participação dos representantes políticos importa, em primeiro lugar, analisar qual o papel que os mesmos desempenham no processo participativo, isto é, qual é o nível de envolvimento destes atores. Esta variável assume um nível máximo quando há um grande envolvimento dos representantes políticos, tendo estes um papel ativo ao longo do processo, seja na sua preparação, seja na respetiva implementação. Pelo contrário, quando os representantes políticos não intervêm no processo participativo demonstrando o seu ceticismo para com a experiência participativa, o que põe em causa a sustentabilidade do próprio Orçamento Participativo, esta variável assume um nível mínimo (cfr. Cabannes e Lipietz 2015:32). Se os representantes políticos forem favoráveis à implementação do Orçamento Participativo mas não participarem no processo, a variável deve assumir um valor intermédio segundo estes autores.

Uma segunda variável que importa considerar é a transparência e prestação de contas. A transparência para além de estar relacionada com a divulgação de informação, está também relacionada com a existência de mecanismos de prestação de contas que permitem ao executivo prestar esclarecimentos sobre a concretização dos projetos vencedores (Cabannes e Lipietz, 2015: 32). Assim se os atores políticos divulgarem algumas informações irregularmente, entenda-se de forma não periódica e não utilizando os mesmos meios de divulgação, a variável deverá assumir um nível mínimo sugerem Cabannes e Lipiez (2015: 32). Caso haja uma divulgação periódica das informações necessárias, através do próprio *website* ou publicidade institucional, os autores sustentam

⁴⁶Por comissão específica entenda-se uma associação ou grupo de cidadãos responsável pela divulgação dos projetos. Ou como sugerem ainda Cabannes e Lipietz (2015: 31), a variável monitorização e controlo assumiria um nível intermédio se a monitorização da execução das propostas aprovadas fosse efetuada, se não por uma associação, pelo Conselho do Orçamento Participativo. Recorde-se que o Conselho do Orçamento Participativo é um órgão intermédio entre os cidadãos e o poder político, sendo constituído por delegados eleitos pelos cidadãos e pelo qual passam as principais decisões relativas ao Orçamento Participativo (Cabannes, 2004: 75-76). No entanto em Portugal os Orçamentos Participativos não apresentam estes órgãos intermédios como aponta Falanga (2018a:61; 2018b:466).

que a variável deve assumir um nível intermédio. Se para além de existir a divulgação periódica de todas as informações necessárias e relevantes, os responsáveis políticos simultaneamente desenvolverem mecanismos de prestação de contas, a variável assumirá um nível máximo (*ibidem*).

O último indicador diz respeito à percentagem de projetos vencedores concluídos, o que permite analisar quantos projetos vencedores foram concluídos num período de dois anos. Quanto maior for a capacidade do executivo para concluir a implementação dos projetos vencedores, cumprindo o que havia prometido, maior a confiança dos cidadãos no processo participativo (Cabannes e Lipietz 2015: 32). Se apenas forem concluídos, no espaço de dois anos posteriores à edição em causa, vinte por cento das propostas aprovadas, os autores sugerem que o indicador assuma um nível mínimo, se a percentagem de concretização se situar entre vinte a oitenta por cento, o indicador assume um nível intermédio e caso seja superior a oitenta por cento o indicador assume um nível máximo (*ibidem*).

Embora fosse também pertinente analisar esta variável no caso da experiência participativa nacional, optou-se por não analisar diretamente a percentagem de projetos vencedores concluídos uma vez que é sugerido por Cabannes e Lipietz (2015) que seja analisada a percentagem de projetos vencedores no período de dois anos. Como os projetos vencedores das duas edições do Orçamento Participativo de Portugal só começaram a ser executados em 2018 (Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa, 2018: 4), gozando ainda de um tempo de execução variável até a um máximo de vinte e quatro meses⁴⁷, não existe à data da elaboração desta dissertação, o distanciamento temporal suficiente para aferir na íntegra a percentagem de projetos vencedores concluídos.

Por fim, a dimensão territorial constitui a última dimensão de análise, embora na tabela sugerida por Cabannes e Lipietz (2015: 6) esta dimensão seja composta por outras variáveis optou-se apenas por manter a primeira destas, cuja qual é relativa ao nível de descentralização⁴⁸. Como apontam Cabannes e Lipietz (2015: 33), a implementação de

⁴⁷ Como é especificado na secção Perguntas Frequentes do próprio *site* do Orçamento Participativo de Portugal <<https://opp.gov.pt/faqs>>, acedido pela última vez a 6 março 2019.

⁴⁸ Optou-se por não incluir nem a variável grau de investimento nem a variável grau de inclusão das áreas rurais (Cabannes e Lipietz, 2015: 34). Embora esta última fosse relevante, à partida, no caso do Orçamento Participativo de Portugal, como esta não é aplicável no caso das edições relativas ao Orçamento Participativo de Lisboa, dado se tratar de um município urbano, e por sua vez, tendo em conta que um dos objetivos finais é avaliar que aspetos metodológicos são comuns entre as duas iniciativas participativas, se

um Orçamento Participativo muitas vezes está associada a uma reforma de descentralização, ou pelo menos a uma tentativa de descentralização, através da qual é atribuída uma maior autonomia e mais competências às autarquias e/ou freguesias. Se os Orçamentos Participativos de Portugal e de Lisboa estiverem associados pelo menos a uma tentativa de reforma de descentralização, que atribui alguma autonomia aos órgãos do poder local, mas tal não se reflete numa participação ativa das autarquias e freguesias no processo participativo, a variável assume um nível intermédio. Se o Orçamento Participativo de Lisboa ou o Orçamento Participativo nacional estiverem associados a uma efetiva reforma de descentralização que atribui não só mais competências às freguesias e autarquias, respetivamente, como permite que estas estejam envolvidas ativamente no Orçamento Participativo a variável assume um nível máximo.⁴⁹

3. Fontes

As informações necessárias para analisar cada variável foram recolhidas primeiramente através de pesquisa bibliográfica e documental. No caso da informação necessária para identificar o perfil das edições em causa do Orçamento Participativo de Lisboa recorreu-se a fontes primárias como a Carta de Princípios do Orçamento Participativo de Lisboa, que define em traços gerais os objetivos e a metodologia adotada para a implementação do Orçamento Participativo do município, bem como ao regulamento de cada uma das edições. No que diz respeito a fontes secundárias, de destacar os relatórios de avaliação das edições de 2015/2016 e 2016/2017, cujos quais oferecem uma visão geral da implementação do Orçamento de Lisboa nos anos em causa. Além disso, constituem ainda fontes secundárias relevantes os orçamentos municipais, a lista de projetos vencedores de cada uma das edições, tal como a informação disponibilizada pela Câmara sobre o estado de concretização dos projetos vencedores. Todos estes documentos e

esta variável não é aplicável no caso do Orçamento Participativo de Lisboa, não se justifica igualmente a sua inclusão no caso da tabela de análise do Orçamento Participativo de Portugal.

⁴⁹ Note-se contudo, que Cabannes e Lipietz (2015:33) no caso desta variável sugerem outro critério de análise. Estes consideram que existe um nível máximo de descentralização quando as assembleias participativas ocorrem em todos os bairros e comunidades, não se limitando às divisões administrativas existentes. Todavia se a reforma da descentralização é associada à atribuição de mais autonomia e competências às freguesias/municípios considerou-se mais interessante analisar se por um lado, as edições do Orçamento Participativo de Lisboa e de Portugal estavam associadas a alguma reforma administrativa deste género e se sim, se esta se refletia positivamente ou não no envolvimento das freguesias/municípios no próprio processo participativo.

informações sobre o Orçamento Participativo de Lisboa estão disponíveis no portal Lisboa Participa⁵⁰ ou no *site* da Câmara Municipal de Lisboa⁵¹.

No caso do Orçamento Participativo de Portugal, uma fonte primária essencial foi a resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2017, publicada em Diário da República, que institui a implementação do Orçamento Participativo de Portugal e define as normas associadas à primeira edição do Orçamento Participativo ao nível nacional. Tal como foi essencial recorrer igualmente à bibliografia existente bem como a outras informações disponibilizadas pelo executivo no *site* próprio do Orçamento Participativo de Portugal⁵², como é o caso das normas de participação ou a lista de projetos vencedores.

Por sua vez, foi importante posteriormente a realização de entrevistas a membros das equipas técnicas responsáveis pela operacionalização do Orçamento Participativo de Lisboa e do Orçamento Participativo de Portugal⁵³. A realização de entrevistas a este grupo específico de atores é justificada por um conjunto de potenciais vantagens, uma vez que estes técnicos possuem importantes saberes específicos combinando conhecimentos teóricos com um conhecimento prático do tipo “know how” (Bogner e Menz, 2009: 54). Como tal, este grupo de atores domina todos os pormenores técnicos e procedimentos associados à preparação e implementação destas experiências, o que permitiu consequentemente obter de forma detalhada, informação inacessível e até então desconhecida (Bogner et al., 2009: 5; Meuser e Nagel, 2009: 18), constituindo assim um complemento aos dados recolhidos através da pesquisa bibliográfica e documental.

Em segundo lugar, através da realização de entrevistas semiestruturadas aos técnicos das equipas do Orçamento Participativo de Lisboa e do Orçamento Participativo de Portugal foi possível ter acesso às perceções individuais dos profissionais como sugere Weiss, (1995: 1), dado que este tipo de entrevistas apresenta uma maior flexibilidade relativamente às entrevistas estruturadas⁵⁴. Desta forma, ao combinar perguntas muito específicas foi possível manter o rumo da entrevista por forma a recolher a informação considerada à partida necessária para analisar cada uma das variáveis em estudo, sem simultaneamente descuidar as perspetivas destes profissionais, cujas quais permitiram

⁵⁰ <<https://lisboaparticipa.pt>>, último acesso a 26 março 2019

⁵¹ <<http://www.cm-lisboa.pt>>, último acesso a 10 março 2019

⁵² <<https://opp.gov.pt>>, último acesso a 27 abril 2019

⁵³ Para mais informações sobre as entrevistas realizadas consultar em anexo (páginas 143 a 147) os guiões das respetivas entrevistas no início dos quais constam ainda um conjunto de pormenores sobre as mesmas.

⁵⁴ Estas são constituídas apenas por perguntas fixas à semelhança de um questionário (Peabody *et al.*, 1990: 452).

destacar novos aspetos e eventualmente chamar a atenção para a necessidade de proceder a alterações ou reconsiderar a importância atribuída a determinados aspetos (*ibidem*). De sublinhar, contudo, que no caso da entrevista realizada à equipa técnica responsável pela operacionalização do Orçamento Participativo de Portugal, ao contrário do previsto inicialmente, procedeu-se à realização de uma entrevista estruturada composta por um número limitado de questões, dado que esta foi efetuada, a pedido da própria equipa, por correio eletrónico. O que em última análise impediu, como teria sido desejado, beneficiar das vantagens associadas à entrevista semiestruturada como aconteceu no caso da entrevista efetuada à equipa técnica responsável pela operacionalização do Orçamento Participativo de Lisboa.

Parte III. Recolha e análise de dados

1. As edições de 2015/2016 e 2016/2017 do Orçamento Participativo de Lisboa

1.1 A dimensão financeira

1.1.1 Verba afeta ao Orçamento Participativo de Lisboa

No que diz respeito à verba afeta às edições em análise do Orçamento Participativo de Lisboa importa aferir o peso desta sob o Orçamento Municipal previsto para 2015 e 2016. Assim, para a edição de 2015/2016, os cidadãos puderam decidir como investir cerca de 2,5 milhões de euros (Lisboa, 2015a: 3), o que correspondeu aproximadamente a 0,4% do Orçamento Municipal em 2015⁵⁵ e por isso, esta variável assume um nível mínimo na respetiva edição.

Na edição de 2016/2017 os cidadãos, apesar de um ligeiro acréscimo do Orçamento previsto para o município em 2016⁵⁶, decidiram como investir praticamente o mesmo montante que na edição anterior, cerca de 2,48 milhões de euros (Lisboa, 2016a: 3). Por isso, a verba afeta a esta edição assume igualmente um nível mínimo e ligeiramente inferior ao da edição anterior, correspondendo aproximadamente a 0,3% do Orçamento Municipal para 2016. Desta forma, nas duas edições, os cidadãos puderam decidir como investir em média 0,4% do valor total de investimento, um valor baixo mas dentro da

⁵⁵ Para o ano de 2015 o Orçamento Municipal foi de 698 454 077 euros (Lisboa, 2015c: 8).

⁵⁶ O valor do Orçamento para o município em 2016 foi de 723 900 000 de euros (Lisboa, 2016c: 10).

média, uma vez que na Europa a verba afeta aos Orçamentos Participativos (à escala local) tende a ser inferior a menos de 1% do Orçamento local (Cabannes, 2004: 53).

Existem, todavia, vários aspetos que merecem ser destacados. Em primeiro lugar, a verba afeta ao Orçamento Participativo de Lisboa tem permanecido praticamente estagnada desde 2012, ano em que o seu valor caiu para o valor mais baixo desde a 1ª edição⁵⁷. Esta diminuição abrupta foi justificada pelo “clima económico adverso” (Lisboa, 2015c: 5) e posteriormente a sua estagnação foi justificada pelo “ (...) clima económico em fase de transição de um período recessivo para um clima de crescimento incipiente (...)” (Lisboa, 2016c: 6). Contudo, à data da elaboração desta dissertação (2019), o valor da verba afeta ao Orçamento Participativo permanecia na casa dos 2,5 milhões de euros, como confirmou em entrevista o responsável pela equipa do Orçamento Participativo de Lisboa, o que em certa medida permite questionar se as justificações de ordem económica são as únicas justificações possíveis para explicar a estagnação deste montante.

Desde o início do período de retoma do crescimento económico que outros partidos, como o Bloco de Esquerda, têm vindo a propor um aumento do valor associado ao Orçamento Participativo, no entanto o executivo tem demonstrado alguma reticência pois “ (...) não se sente confortável com a taxa de execução dos projetos vencedores, que não atinge um nível satisfatório, em torno de 85%” (Francisco, 2019). Consequentemente, o executivo não se sente preparado para proceder a um aumento da verba afeta enquanto esta não se refletir simultaneamente numa percentagem elevada de concretização, temendo que tal gere não só um impacto negativo na confiança dos cidadãos como também mais críticas por parte dos adversários políticos, sugeriu o responsável pela equipa do Orçamento Participativo em entrevista. O que demonstra que a crise económica e a fase posterior de recuperação económica, fase na qual ainda se inserem as duas edições analisadas, são causas importantes, embora não exclusivas para a estagnação deste valor.

⁵⁷ Na 1ª edição do Orçamento Participativo de Lisboa (2008), os cidadãos puderam decidir em que projetos queriam investir aproximadamente 5,1 milhões de euros, o valor mais elevado de sempre (Lisboa, 2016a: 3). Nas edições posteriores, até à edição de 2011, a verba afeta ao Orçamento Participativo diminuiu ligeiramente, para um valor médio de 4,6 milhões. Em 2012 assumiria o valor mais baixo de sempre, cerca de 2 375 000 euros (*ibidem*).

1.1.2 Custos organizacionais

Em ambas as edições, a maioria dos custos organizacionais incidiu na divulgação da própria iniciativa através de publicidade e da realização de ações presenciais de divulgação no decorrer do processo participativo. No que diz respeito às ações presenciais, destacam-se a realização de iniciativas destinadas especificamente à divulgação do Orçamento Participativo como é o caso do “Quiosque da Participação”⁵⁸, a Corrida OP, realizada em ambas as edições, a iniciativa “Eu Participo, ao Vivo”⁵⁹ e ainda a viatura OP⁶⁰. Além disso, o Orçamento Participativo de Lisboa, através da presença de membros da respetiva equipa técnica e com a ajuda de voluntários, procurou ir ao encontro dos cidadãos, estando presente em diversas iniciativas como a Feira do Livro de Lisboa, em 2015 (Lisboa, 2015a: 8), a Maratona de Lisboa em 2015 e 2016, bem como através de um espaço próprio no Rock In Rio Lisboa 2016 (Lisboa, 2016a: 11).⁶¹

De registar ainda, os custos organizacionais resultantes do desenvolvimento de materiais e meios de divulgação, uma vez que todas estas iniciativas presenciais foram acompanhadas por *flyers* e diversos brindes (Lisboa, 2015a: 18; Lisboa, 2016a: 30). Tendo sido desenvolvidos os habituais cartazes *e outdoors*, tal como foram impressos e distribuídos outros materiais como o “Livro de Projetos” e a Revista ‘Lisboa’⁶². Em ambas as edições o Orçamento Participativo foi publicitado através da rede de equipamentos digitais “TOMI”, dos vídeo painéis Canal Lisboa e de anúncios nas redes sociais e na

⁵⁸ O “Quiosque da Participação” durante a edição de 2015/2016 esteve localizado no jardim da Estrela com objetivo de esclarecer os cidadãos (Lisboa, 2015a: 7). Esta iniciativa, contudo, foi abandonada na edição de 2016/2017 devido à sua natureza inerte, uma vez que não permitia ir ao encontro dos cidadãos, como justificou em entrevista o responsável pela equipa do Orçamento Participativo.

⁵⁹ A iniciativa “Eu Participo, ao Vivo” surgiu na edição de 2016/2017, constituindo um meio para a apresentação pública dos projetos a votação, permitindo uma interação entre os proponentes e o público em geral, tendo sido acompanhada pela atuação do músico André Sardet (Lisboa, 2016a: 15, 24).

⁶⁰ A viatura OP constituiu um “elemento diferenciador”, que ao deslocar-se pela cidade, ao longo do decorrer da fase de apresentação de propostas, pretendia chamar a atenção dos cidadãos para a realização do Orçamento Participativo (Lisboa, 2015a: 17; Lisboa, 2016a: 24). Apesar do veículo ter sido obtido através da parceria com uma marca de automóveis, este exigia despesas adicionais associadas às suas deslocações e manutenção bem como com a sua decoração através de autocolantes.

⁶¹ A presença da equipa do Orçamento Participativo, nestas iniciativas representa um custo adicional, dado implicar o pagamento de uma quantia à respetiva organização do evento em causa, por forma a garantir um espaço próprio, bem como despesas associadas à manutenção da marca (Francisco, 2019).

⁶² O Livro de Projetos sumariava os vários projetos a votação, para além de estar disponível *online* foram ainda impressos 2000 exemplares (Lisboa, 2015a: 18; Lisboa, 2016a: 15). Já a Revista ‘Lisboa’ (35000 exemplares) continha anúncios pagos sobre o Orçamento Participativo. De sublinhar a existência dos “Kits de Comunicação” que ajudavam os proponentes na divulgação dos respetivos projetos a votação e contribuíam simultaneamente para a divulgação do Orçamento Participativo (Lisboa, 2015a: 18; 2016: 15), contudo estes eram digitais sendo disponibilizado no *site* da Câmara Municipal não implicando por isso qualquer custo adicional.

rádio (Lisboa, 2015a: 18; Lisboa, 2016a:30), estes anúncios em conjunto com os SMS pagos pela autarquia para que os cidadãos pudessem votar gratuitamente via SMS na fase de votação dos projetos corresponderam aos principais encargos⁶³.

Desta forma, entende-se que a variável deve assumir, em ambas as edições, um nível máximo, pois os custos organizacionais associados a esta iniciativa apesarem de incidirem maioritariamente na divulgação e publicidade, não incidiram somente nestes aspetos, prevendo igualmente gastos com a organização das assembleias participativas, com telecomunicações bem como eventuais consultorias junto de especialistas⁶⁴ ou a formação dos recursos humanos, membros da equipa técnica responsável pela operacionalização do Orçamento Participativo ⁶⁵. O que do ponto de vista quantitativo se reflete em custos relativamente baixos, que não excederam os 50 mil euros, graças à aposta em meios digitais (Francisco, 2019).

1.1.3 Critérios de distribuição

Para terminar a análise da dimensão financeira resta avaliar os critérios de distribuição. Na edição de 2015/2016 o montante global de 2,5 milhões de euros foi dividido em dois grupos de projetos, 1 milhão de euros destinava-se à concretização de projetos com valor igual ou inferior a 500 mil euros e os restantes 1,5 milhões de euros destinavam-se à concretização de projetos mais pequenos até 150 mil euros (Lisboa, 2015c). Desta forma, na edição de 2015/2016 existia apenas um tipo de critério de distribuição cujo qual se

⁶³ Note-se que nas duas edições analisadas a manutenção da página Lisboa Participa, portal dedicado às várias iniciativas participativas do município, não implicou uma despesa adicional pois teve origem no projeto Empatia (*Enabling multichannel participation through ICT adaptations*) financiado por fundos europeus, como esclareceu em entrevista o responsável pela equipa do Orçamento Participativo de Lisboa. Tal como o Orçamento Participativo de Lisboa disponha de uma página própria no *Facebook* e foi publicitado a partir do canal do *Youtube*, *Twitter* e *Facebook* da Câmara Municipal de Lisboa o que não implicava custos, à exceção dos anúncios pagos nestas redes.

⁶⁴ O Orçamento Participativo de Lisboa tem contado com a colaboração de vários especialistas e académicos em Orçamentos Participativos, entre os quais Giovanni Allegretti, Nelson Dias, Roberto Falanga ou Yves Cabannes (Francisco, 2019).

⁶⁵ Note-se que os custos associados à formação dos membros desta equipa embora constituam segundo o critério de análise utilizado um tipo de custo organizacional, estes não são por exemplo incluídos diretamente pelo município nos custos organizacionais associados à implementação do Orçamento Participativo (máximo 50 000 euros), sendo antes englobados no total da despesa corrente do município, como advertiu em entrevista o responsável pela equipa do Orçamento Participativo.

baseava na dimensão dos projetos e consequente valor máximo atribuído para a sua realização⁶⁶ e por essa razão, nesta edição a variável deve assumir um nível intermédio.

Por sua vez, na edição de 2016/2017 foram introduzidos critérios territoriais. Assim, o montante global continuou a ser dividido em dois grupos de projetos consoante o valor máximo atribuído para a sua realização. Neste caso 1 milhão de euros para a concretização de projetos com um valor até 500 mil euros, cujos quais passaram a ser designados por projetos estruturantes ou transversais. E 1,5 milhões de euros para a concretização de projetos com um valor até 150 mil euros, designados de projetos locais. Contudo, no caso deste último grupo, o montante de 1,5 milhões seria repartido por cada uma das cinco zonas em que o município foi dividido, as chamadas “unidades de intervenção territorial⁶⁷”, por forma a garantir uma repartição mais equitativa dos recursos disponíveis bem como assegurar que não existiriam zonas da cidade sem projetos vencedores (Lisboa, 2016a: 6; Lisboa, 2016b). Desta forma, para a edição de 2016/2017 a variável assume um nível máximo uma vez que a partir desta edição passaram a coexistir dois tipos de critérios para a distribuição do montante disponível.

1.2 A dimensão normativa

1.2.1 Grau de institucionalização

Desde 2008 que o Orçamento Participativo de Lisboa conta com uma Carta de Princípios. Este documento constitui uma “pedra basilar” do processo, uma vez que corresponde ao primeiro guia normativo que definiu a metodologia adotada (Lisboa, 2008: 1). A esta Carta de Princípios acresce as normas de participação de cada edição, cujas quais são anualmente revistas, o que constitui uma oportunidade para resolver nas edições futuras as fragilidades normativas identificadas na edição passada (Allegretti *et al.*, 2016: 153). Como ambas as edições do Orçamento Participativo de Lisboa, dispõe de um

⁶⁶ Este critério foi introduzido precisamente em 2012 tendo como “objetivo compensar a redução do montante associado ao Orçamento Participativo” (Allegretti *et al.*, 2016: 154).

⁶⁷ A Zona Centro (freguesias de Alvalade, Areeiro, Arroios, Avenidas Novas, Campolide e Santo António); Zona Oriental (freguesias de Beato, Marvila, Olivais e Parque das Nações); Zona Ocidental (freguesias da Ajuda, Alcântara e Belém); Zona Norte (freguesias de Benfica, Carnide, Lumiar, Santa Clara e São Domingos de Benfica) e o Centro Histórico (freguesias de Campo de Ourique, Estrela, Misericórdia, Penha de França, Santa Maria Maior e São Vicente).

enquadramento normativo anual que estabelece as regras de funcionamento do processo, considera-se que estas apresentam um elevado grau de institucionalização.

1.2.1.1. Quem define as regras existentes

Em segundo lugar importa analisar quais os atores envolvidos na definição e revisão do enquadramento normativo existente. Desde logo, os cidadãos não são diretamente envolvidos nesta fase e por isso não têm a oportunidade de participar efetivamente na definição das normas, limitando-se a ser “destinatários e executantes” de normas elaboradas por outros atores. Em relação aos técnicos municipais, em particular os técnicos da equipa responsável pelo Orçamento Participativo⁶⁸, estes podem à semelhança dos restantes serviços municipais, no seguimento do relatório de avaliação da última edição realizada, fazer propostas formais para a inclusão de novas regras ou alteração das regras existentes todavia, estas propostas não são vinculativas (Francisco, 2019).

Assim é o executivo, e eventualmente os restantes partidos políticos presentes na assembleia municipal, quem tem o poder para definir as regras do jogo, uma vez que as normas são propostas pelo executivo e aprovadas por maioria em Reunião de Câmara (*ibidem*). Como são os atores políticos quem tem a palavra final, no sentido em que os interlocutores de nível técnico envolvidos no processo apenas são consultados, é o executivo, dependente do voto favorável dos restantes partidos, quem “dita as regras” e consequentemente controla o processo participativo e por isso mesmo a respetiva variável assume em ambas as edições um nível mínimo.

1.2.2. A lógica do Orçamento Participativo de Lisboa

O Orçamento Participativo de Lisboa não tem, à semelhança da maioria dos Orçamentos Participativos fora da América Latina uma lógica social (Allegretti *et al.*, 2016: 145).

⁶⁸ A equipa do Orçamento Participativo de Lisboa corresponde a uma pequena equipa multidisciplinar, composta por quatro técnicos a trabalhar em permanência e que é responsável não só pela operacionalização do Orçamento Participativo de Lisboa, participando nas várias fases do processo participativo, bem como é também responsável pela articulação de todos os outros atores envolvidos (interlocutores). Como é o caso dos gabinetes de verificação (interlocutores nível 1), os serviços municipais/unidades orgânicas (interlocutores de nível 2) e desde 2016 as juntas de freguesia (nível 3) (Lisboa, 2016a: 5; Francisco, 2019).

Ainda que o Orçamento Participativo de Lisboa tenha como objetivo “secundário” o “empoderamento psicológico” de todos os cidadãos, pois visa contribuir para a “educação cívica dos cidadãos para que estes possam desenvolver atitudes e competências de participação” (Lisboa, 2015b: sem página; Lisboa, 2016b: sem página). Da mesma forma que, o Orçamento Participativo não tem, na sua base primária, uma lógica de modernização administrativa ou de uma utilização mais racional dos recursos existentes, embora procure “adequar as políticas públicas e encontrar as melhores soluções (...) tendo em conta os recursos disponíveis” (*ibidem*).

O Orçamento Participativo de Lisboa tem sim, na sua génese, uma lógica inerentemente política, uma vez que o seu principal objetivo é aproximar os eleitos e os eleitores e estimular a confiança nos cidadãos na autarquia e seus representantes (Allegretti *et al.*, 2016: 148). Ao gerar um “diálogo entre eleitos, técnicos municipais e cidadãos” (Lisboa, 2015b: sem página; Lisboa, 2016b: sem página), permite que estes últimos possam participar na gestão dos recursos disponíveis, tarefa até então da responsabilidade exclusiva dos responsáveis políticos, o que simultaneamente permite aumentar o nível de responsabilização dos eleitos, já que o Orçamento Participativo de Lisboa tem um carácter deliberativo estando o executivo vinculado às escolhas dos cidadãos. Por isso, como o Orçamento Participativo apresenta em ambas as edições, principalmente um objetivo político, esta variável assume um nível intermédio.

1.2.3 Relação do Orçamento Participativo com outros instrumentos de planeamento

Recorde-se que uma das críticas que pode ser imputada aos Orçamentos Participativos é a ausência de uma visão a longo prazo, uma vez que existe uma tendência para estes processos participativos se centrarem na resolução de questões imediatas (Cabannes e Lipietz, 2015:32). Como tal, importa aferir qual o potencial impacto das edições em causa no planeamento do território, sendo para isso necessário analisar se existe alguma relação das duas edições do Orçamento Participativo de Lisboa com os instrumentos de planeamento existentes no município.

Constata-se que nas duas edições analisadas as áreas não só mais votadas, como também com mais propostas submetidas, foram a área das infraestruturas viárias, mobilidade e transportes e a área das estruturas verdes, ambiente e energia (Lisboa, 2015a: 7 e 13;

Lisboa, 2016a: 13)⁶⁹. Ora as questões ambientais e as questões de mobilidade são identificadas quer na *Carta Estratégica de Lisboa 2010-2024 - um compromisso para o futuro da cidade* (Lisboa, 2009: 3) quer no Plano Diretor Municipal⁷⁰, que constitui um dos instrumentos de planeamento do município, como um dos sete grandes objetivos a longo prazo para a cidade. Como tal, existe uma relação indireta entre estas edições do Orçamento Participativo de Lisboa e o planeamento do território, no sentido em que as áreas mais votadas e que receberam o maior número de propostas são precisamente algumas das áreas identificadas como prioritárias a longo prazo e que fazem parte dos documentos orientadores do planeamento para o município, razão pela qual, a variável assume um nível intermédio em ambas as edições.⁷¹

1.2.4. Convivência com outros instrumentos participativos

As edições de 2015/2016 e 2016/2017 do Orçamento Participativo de Lisboa estavam inseridas num conjunto de outros instrumentos e iniciativas participativas como as reuniões públicas descentralizadas e consultas públicas⁷² ou ainda as iniciativas Lisboa em Debate e Lisboa Aberta⁷³. O facto do Orçamento Participativo de Lisboa fazer parte

⁶⁹ Na edição de 2015/2016 as Infraestruturas viárias, mobilidade e transportes foram simultaneamente a segunda área mais votada (com 23% dos votos), como também a segunda área que recebeu o maior número de propostas (20,37%), atrás da área Espaço Público e Espaço Verde, que foi simultaneamente a área mais votada (25% do total dos votos) e a área com o maior número de propostas (28,90%) (Lisboa, 2015a: 13). Já na edição de 2016/2017 as Infraestruturas viárias, mobilidade e transportes foram a área que recebeu simultaneamente o maior número de propostas e de votos seguindo-se a área Estrutura Verde, ambiente e energia (Lisboa, 2016a: 13).

⁷⁰ Plano Diretor Municipal disponível em <<http://www.cm-lisboa.pt/viver/urbanismo/planeamento-urbano>>, último acesso a 10 fevereiro 2019

⁷¹ Recorde-se que a variável só assumiria um nível mínimo caso o município de Lisboa não apresentasse instrumentos ou estratégias de planeamento, tal como só assumiria um nível máximo se existisse uma relação direta entre os instrumentos de planeamento existentes e o Orçamento Participativo, ou seja se estes interagissem num único sistema, por exemplo através de uma conferência (Cabannes e Lipietz, 2015).

⁷² As reuniões descentralizadas e as consultas públicas foram introduzidas, à semelhança do próprio Orçamento Participativo, no início do primeiro mandato de António Costa. Quanto às reuniões públicas descentralizadas, estas correspondem a reuniões com a presença do Presidente da Câmara Municipal e Vereadores, que ocorrem em diferentes freguesias do município e que permitem aos cidadãos colocarem as suas questões ou exporem as suas propostas para a cidade. Por sua vez, as consultas públicas permitem aos cidadãos se pronunciarem sob uma série de questões relativas à governação municipal, desde a realização de obras a regulamentos municipais.

⁷³ A iniciativa Lisboa em Debate permite aos cidadãos expressarem a sua opinião e contribuírem para a governação da cidade, através da participação *online* e presencial, desenvolvendo à semelhança do que acontece com o Orçamento Participativo, uma série de competências deliberativas. Ver mais em <<https://lisboaparticipa.pt/page/subPages/debate>>, último acesso a 5 fevereiro 2019. Por sua vez, a iniciativa Lisboa Aberta permite aos cidadãos e entidades não só acederem como também utilizarem, modificarem e partilharem dados da Câmara Municipal, por forma a permitir uma participação mais

de um conjunto mais vasto de outros instrumentos participativos conduziu à criação, em 2016, do novo Portal Lisboa Participa, por forma a integrar numa só plataforma todas as iniciativas participativas do município,

Desta forma, o facto do Orçamento Participativo de Lisboa, desde o seu início, conviver com outras iniciativas participativas permite que “ a participação não se esgote” (Francisco, 2019) pois a participação dos cidadãos na cogovernança da cidade não corresponde a um episódio esporádico, antes pelo contrário, é um processo contínuo, uma vez que os cidadãos podem participar ao longo do ano em diferentes iniciativas que interagem entre si, o que consequentemente poderá não só incentivar a participação em múltiplas iniciativas, como permitir uma participação mais informada e potencialmente com mais qualidade⁷⁴, razão pela qual a variável, em ambas as edições, assume um nível máximo.

1.3 Dimensão Participação dos cidadãos

1.3.1 Grau de organização dos participantes

O Orçamento Participativo de Lisboa é um processo aberto a “todos os cidadãos [nacionais e estrangeiros], com idade igual ou superior a 18 anos que se relacionem com o Município de Lisboa, sejam residentes, estudantes ou trabalhadores e também representantes do movimento associativo, do mundo empresarial e das restantes organizações da sociedade civil” (Lisboa, 2015b: sem página; Lisboa, 2016b:sem página). Assim as normas de participação de ambas as edições consagram a participação não só a título individual como de qualquer organização da sociedade civil, razão pela qual esta variável assume um nível máximo. Esta opção espelha as características da própria cidade de Lisboa, cuja qual é “uma cidade cosmopolita, aberta ao mundo e por

informada dos cidadãos nas restantes iniciativas. Ver mais em <<https://lisboaparticipa.pt/page/subPages/openLisbon>>, último acesso a 5 fevereiro 2019.

Note-se que numa data posterior à das edições em causa, mais precisamente em 2017, seriam ainda criadas outras iniciativas participativas complementares do Orçamento Participativo como é o caso da Lisboa Ideia e Na minha rua LX.

⁷⁴ Uma participação a longo prazo potencialmente com mais qualidade dado que o facto de existirem múltiplos instrumentos participativos ao longo de todo o ano poderá levar os cidadãos a desenvolverem o hábito de participarem em vários destes, o que consequentemente contribui para o desenvolvimento de competências deliberativas.

isso a participação deve ser inclusiva, não fechando a porta a ninguém, inclusive a nenhuma organização” (Francisco, 2019).

De sublinhar todavia, que apesar das organizações da sociedade civil terem um estatuto de participantes, as normas de participação estabelecem limites quanto à sua participação, no sentido em que a participação destes grupos não é 100% equiparável à participação individual pois só “serão consideradas [para análise técnica] as propostas identificadas com um proponente em nome individual”, (Lisboa, 2015b: sem página; Lisboa, 2016b: sem página). Contudo, o mesmo não invalida que por detrás de determinada proposta esteja um grupo organizado, e que não hajam práticas de *lobby* associadas ao Orçamento Participativo particularmente durante a fase de votação.

Apesar de ser difícil aferir por completo, pelo menos numa fase inicial, as propostas que se encontram associadas a grupos organizados, tal não é impossível tendo em conta que existem áreas mais suscetíveis como é o caso das infraestruturas viárias, mobilidade e transportes que tendencialmente apresentam um investimento previsto mais elevado (Francisco, 2019) e que são consequentemente alvo de maior controlo por parte da equipa técnica responsável pela operacionalização do Orçamento Participativo de Lisboa, por forma a excluir qualquer proposta que seja associada diretamente a um grupo de interesse por exemplo (*ibidem*). Tal como durante a fase de apresentação de propostas a equipa técnica responsável pelo Orçamento Participativo de Lisboa, monitoriza as propostas recebidas através do portal Lisboa Participa, excluindo automaticamente aquelas que são apresentadas através do endereço eletrónico de qualquer organização (Francisco, 2019). Assim o facto da equipa técnica estar ainda mais atenta às propostas relativas a áreas mais suscetíveis à intervenção de grupos organizados bem como monitorizar os endereços eletrónicos associados às propostas submetidas *online* não resolve por completo o problema, mas é um passo importante para fazer cumprir o estabelecido pelas normas, impedindo a apresentação de propostas por parte destes grupos.

Por sua vez, numa fase posterior de votação de projetos, tratando-se o Orçamento Participativo de Lisboa de um autêntico “concurso de ideias” (Allegretti *et al.*, 2016: 158) dado que existe uma forte competição devido ao elevado número de propostas e de projetos a votação⁷⁵, os grupos mais organizados têm uma maior capacidade de promover

⁷⁵ Veja-se que na edição de 2015/2016 foram apresentadas 481 propostas e existiram 189 projetos a votação. Já na edição de 2016/2017 foram apresentadas 566 propostas e existiram 182 projetos a votação (Lisboa, 2016a: 3).

os seus projetos, o que poderá gerar um duplo efeito. Por um lado a possibilidade de organizações, nomeadamente grupos de interesse puderem participar no Orçamento Participativo de Lisboa pode incrementar a competitividade na fase de votação uma vez que estes grupos dispõem de meios que os cidadãos não dispõem, o que poderá constituir um incentivo para a mobilização espontânea dos cidadãos por forma a divulgarem o projeto que defendem e aumentar as hipóteses deste sair vencedor. Todavia a participação de grupos de interesse poderá ser geradora de uma competição desigual e caso se acentue poderá desincentivar a participação dos cidadãos, a título individual, passando o Orçamento Participativo a constituir uma competição de grupos. Assim, se as próprias normas preveem a participação de organizações da sociedade civil e abrem espaço a práticas de *lobby* seria importante que fossem também criadas normas relativamente à participação destes atores coletivos na própria fase de votação dos projetos.

1.3.2 Formas de participação

A participação dos cidadãos é limitada a dois momentos específicos – a apresentação de propostas e a votação de projetos (Allegretti *et al.*, 2016: 153). Desta forma, os cidadãos não intervêm na fase intermédia do processo participativo, uma vez que a análise das propostas e posterior adaptação destas a projetos é da exclusiva responsabilidade da Câmara Municipal⁷⁶. Tal como não existe um envolvimento direto dos cidadãos na fase final de avaliação do processo participativo, revisão e elaboração das normas existentes⁷⁷,

⁷⁶ As propostas apresentadas são alvo de uma primeira “triagem” pela Equipa do Orçamento Participativo que exclui as propostas que não cumprem as parâmetros definidos, redirecionando posteriormente as propostas elegíveis para as várias unidades orgânicas (gabinetes de vereação) que aferem uma vez mais se a proposta é elegível e procedem posteriormente à sua adaptação para projeto. Sendo as juntas de freguesia, até 2015, consultadas sobre os projetos (Lisboa, 2015a: 10) e posteriormente a partir de 2016 incluídas diretamente na fase de análise de propostas em conjunto com os restantes interlocutores. Todas as propostas excluídas são devidamente justificadas aos proponentes pela Equipa do Orçamento Participativo, gozando os proponentes de um período de reclamação, cujo qual poderá inclusive ser utilizado para corrigir as suas propostas (Lisboa, 2015b: sem página; Lisboa, 2016b: sem página).

⁷⁷ Note-se que os cidadãos não são envolvidos em pleno na avaliação do Orçamento Participativo, apesar das normas de participação de ambas as edições estipularem que “os cidadãos serão convidados a avaliar o Orçamento Participativo através de um questionário a enviar.” (Lisboa, 2015c: sem página; Lisboa, 2016c: sem página). Pois estes são excluídos da “avaliação interna”, cuja qual corresponde a uma reunião de avaliação na qual apenas participam todos os técnicos municipais envolvidos, o vereador responsável pela participação e inovação e os presidentes de junta (desde 2016), e na qual são discutidos todos os aspetos relacionados com o processo participativo, particularmente os aspetos a melhorar no futuro. Os cidadãos participam apenas na “avaliação externa”, que corresponde simplesmente a um questionário remetido apenas aos cidadãos registados no portal Lisboa Participa. Este questionário visa recolher dados que permitem traçar o perfil dos participantes, perceber as suas motivações e recolher eventuais sugestões (Lisboa, 2015a: 15; Lisboa, 2016a: 18).

nem na execução dos projetos vencedores⁷⁸. Assim como “o cidadão [no Orçamento Participativo de Lisboa] joga essencialmente o papel de proponente e o de votante” (*ibidem*), em ambas as edições, a variável formas de participação assume um nível mínimo.

1.3.3 Espaços de participação

O Orçamento Participativo de Lisboa combina espaços de participação presencial e *online*, sendo assim possível apresentar propostas diretamente no Portal Lisboa Participa, como também através da participação nas assembleias participativas. Estas últimas são organizadas segundo uma espécie de mesas redondas, moderadas pelos técnicos municipais, onde os cidadãos podem apresentar as suas ideias para propostas (Allegretti *et al.*, 2016: 154), as ideias aprovadas em cada mesa pela maioria dos presentes⁷⁹ seguem para a fase de análise técnica. Por sua vez, quanto à votação dos projetos, esta ocorre também em multicanal, sendo possível votar através de um SMS gratuito, no portal Lisboa Participa ou nas sessões presenciais de apoio ao voto⁸⁰ (Lisboa, 2015a: 11; Lisboa, 2016a: 15).

Esta multiplicidade de espaços de participação permite reunir “o melhor de dois mundos”, se por um lado, a participação *online* permite uma maior rapidez e acessibilidade à informação da mesma forma que potencia a participação⁸¹ (Lisboa, 2015a: 9), a participação presencial revela-se um sinónimo de inclusão, permitindo a participação das pessoas que não têm acesso a meios de comunicação digitais. Da mesma forma, que as assembleias participativas realizadas na fase de apresentação de propostas constituem

⁷⁸ A execução dos projetos vencedores é da responsabilidade da Câmara Municipal, à exceção dos casos em que a Câmara delega através de um protocolo a execução dos projetos vencedores a outras entidades, nomeadamente a juntas de freguesia. Embora os proponentes não participem na execução, estes são indiretamente envolvidos uma vez que acompanham toda a fase de execução, sendo realizadas reuniões entre estes e a Câmara Municipal (Francisco, 2019).

⁷⁹ Os participantes nestas assembleias são distribuídos por mesas, onde com a ajuda dos técnicos membros da equipa do Orçamento Participativo deliberam sobre as suas ideias para propostas. Todas estas ideias acabam por ser aprovadas como propostas pelos presentes em cada uma destas mesas, sobretudo por uma “questão de simpatia e boa convivência” (Allegretti *et al.*, 2016: 154). Note-se ainda que os membros da equipa técnica do Orçamento Participativo de Portugal são provenientes de áreas de formação diversas, entre as quais a Psicologia, cuja qual é particularmente relevante para a moderação da deliberação durante estas assembleias participativas como destacou o responsável desta equipa em entrevista.

⁸⁰ Estas sessões presenciais de apoio ao voto possibilitam o voto presencial, contando com funcionários municipais aptos para prestar os esclarecimentos necessário e ajudar na votação (Lisboa, 2015c: sem página; Lisboa, 2016c: sem página).

⁸¹ Veja-se que 64% das propostas apresentadas em 2016 foram apresentadas *online* (Lisboa, 2016a: 12).

espaços de “ dinamização do exercício do debate público”, bem como “potenciam a criação de um sentimento de comunidade em torno de propostas” (Lisboa, 2015a: 7; Lisboa, 2016a: 9). Assim, como o Orçamento Participativo de Lisboa constitui um exemplo de processo participativo que coordenada nas diferentes fases de participação dos cidadãos espaços de participação de natureza diversa, a variável assume um nível máximo em ambas as edições.

1.3.4 Monitorização e controlo

A última variável, inserida na dimensão da participação dos cidadãos, diz respeito à capacidade destes monitorizarem e controlarem por exemplo a execução dos projetos vencedores. No caso do Orçamento Participativo de Lisboa, os cidadãos não têm um controlo direto sob a execução dos projetos uma vez que esta é da responsabilidade do município⁸², sendo a respetiva monitorização efetuada pela equipa do Orçamento Participativo, em conjunto com os restantes interlocutores (gabinetes de vereação e respetiva junta de freguesia) e proponentes dos projetos (Francisco, 2019).

Desta forma, embora não exista nem um órgão intermédio, eleito democraticamente pelos cidadãos que atue como um intermediário entre estes e o poder político⁸³, nem exista qualquer tipo de comissão de cidadãos destinada à monitorização dos projetos vencedores, sendo envolvidos na monitorização da execução do projetos vencedores apenas os respetivos proponentes, que têm a oportunidade de reunir periodicamente com a equipa do Orçamento Participativo por forma a obter um ponto de situação (*ibidem*). Os restantes cidadãos podem sempre acompanhar a informação que é disponibilizada sistematicamente pela equipa do Orçamento Participa sobre o estado de execução dos projetos vencedores no portal do Lisboa Participa⁸⁴, razão pela qual se entende que a variável deve assumir um nível intermédio em ambas as edições.

⁸² Conforme estabelecido pelas normas de participação 2016 “ (...) as propostas apresentadas são implementadas pela Câmara Municipal de Lisboa eventualmente em parceria com as juntas de freguesia e/ou outras entidades”.

⁸³ Este corpo intermédio designado por Conselho do Orçamento Participativo é comum nas experiências da América Latina, nomeadamente no Brasil, mas em Portugal os Orçamentos Participativos não apresentam este órgão intermédio entre os cidadãos e o poder político (Falanga, 2018a: 61; Falanga, 2018b: 466).

⁸⁴ É possível acompanhar a execução dos projetos vencedores em <<https://op.lisboaparticipa.pt/projetos-vencedores>>, último acesso a 16 março 2019.

1.4 Dimensão Participação do executivo

1.4.1. O papel do executivo camarário

Recorde-se que o Orçamento Participativo de Lisboa tem essencialmente uma origem “top down”⁸⁵, cuja qual se traduz num envolvimento significativo do executivo no processo, dado o interesse e apoio demonstrado pelo próprio desde a primeira edição, razão pela qual esta variável assume um nível máximo. Consequentemente, o executivo tem tido, não sendo as edições analisadas exceção, um papel ativo quer na fase de preparação, quer no decorrer do ciclo orçamental.

Assim o executivo intervém na definição das normas de participação⁸⁶, da mesma forma que integra, através dos gabinetes de vereação, a equipa também composta pelos técnicos da equipa do Orçamento Participativo, das várias unidades orgânicas da Câmara Municipal e pelas juntas de freguesia (desde 2016). Esta vasta equipa é não só responsável pela análise técnica das propostas (Lisboa, 2015a: 4; Lisboa, 2016a: 5) como posteriormente, numa fase final é responsável pela avaliação efetiva do processo participativo, na qual participa diretamente o vereador responsável pela participação (Lisboa, 2015a: 15; Lisboa, 2016a: 18). Além disso, ao longo da implementação das edições analisadas do Orçamento Participativo, o executivo marcou presença nos vários eventos e iniciativas associadas ao Orçamento Participativo como é o caso da cerimónia oficial de apresentação pública do Orçamento Participativo realizada nos Paços do Concelho, em 2016, (Lisboa, 2016a: 15) tal como na cerimónia oficial de anúncio dos projetos vencedores de ambas as edições (Lisboa, 2015a:23; Lisboa, 2016a: 17), nas quais estiveram presentes o Presidente da Câmara Municipal e vereadores.

⁸⁵ O Orçamento Participativo de Lisboa tem essencialmente uma origem *top down*, no sentido em que este resultou de uma “concessão do próprio poder político” (Allegretti *et al.*, 2016: 145). Embora seja importante relembrar que o executivo liderado por António Costa decidiu avançar com o processo participativo, em parte motivado, pelas pretensões do Movimento “Cidadãos por Lisboa”, parceiro de coligação (Francisco, 2019).

⁸⁶ Recorde-se que estas resultam de uma proposta do executivo, sendo posteriormente aprovadas em reunião de Câmara (Lisboa, 2016a: 6), tendo assim o poder político a palavra final quanto às normas de participação.

1.4.2. Transparência e prestação de contas

A transparência e prestação de contas constituem “uma componente basilar de todo o processo participativo [do município] (...)” (Lisboa, 2016b: sem página). Desta forma, a Câmara Municipal de Lisboa não só reconhece a sua importância como efetivamente assegura a transparência, através da publicação prévia no *site* Lisboa Participa e no *site* da Câmara Municipal das normas de participação de cada edição⁸⁷, do respetivo calendário e de outras informações relevantes. Como também das várias iniciativas de divulgação e particularmente as datas e os locais de realização das assembleias participativas e locais de apoio ao voto. Tal como são publicadas as listas provisórias de projetos a votação durante a fase de reclamações que antecede o início do período de votação do projetos bem como os resultados finais da votação.

Além da transparência, o executivo procede à prestação de contas através de um relatório relativo a cada edição, cujo “preósito é fazer um balanço de todo o processo” (Lisboa, 2015a: 2), podendo este ser consultado pelos cidadãos através do portal Lisboa Participa⁸⁸. No entanto, a partir da edição de 2016/2017, no seguimento da criação do novo portal Lisboa Participa em 2016, que os cidadãos podem igualmente acompanhar a evolução da execução dos projetos vencedores, o que não era possível até ao momento, permitindo consequentemente melhorar a transparência e a prestação de contas (Lisboa, 2016a: 6).

Visto que a transparência e a prestação de contas, em ambas as edições analisadas, não só estão acauteladas pelas normas existentes como são efetivadas pelo executivo que procede à divulgação das informações relativas ao processo bem como à prestação de contas através da publicação dos relatórios anuais de cada edição, permitindo o acompanhamento dos projetos vencedores inclusive (desde 2016), entende-se que a variável assume um valor máximo na respetiva tabela de análise de ambas as edições.

⁸⁷ Ver normas de participação da edição de 2015/2016 em
<<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/5a2e9c5e2fced70009af47f7>>, último acesso a 16 março 2019.
Ver normas de participação da edição de 2016/2017 em

<<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/56fcfc3c5677c209004c407d>>, último acesso a 16 março 2019.

⁸⁸ Consultar relatório da edição de 2015/2016 em
<<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/57fd2eda47e62a09005ea5b8>>, último acesso a 31 janeiro 2019.
Consultar relatório da edição de 2016/2017 em

<<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/58c940c0490cd600092e0cbc>>, último acesso a 1 fevereiro 2019.

1.4.3 Concretização dos projetos vencedores

Por fim, a última variável sugerida por Cabannes e Lipietz (2015) para completar a análise desta dimensão diz respeito à percentagem de projetos concluídos num espaço de dois anos, posteriores à edição em causa. No caso das duas edições analisadas, constata-se que o Orçamento Participativo de Lisboa apresenta uma taxa de concretização a dois anos, relativamente baixa. No caso da edição de 2015/2016 apenas quatro dos quinze projetos vencedores foram cumpridos em dois anos, o que corresponde a uma taxa de concretização de 27%, razão pela qual a variável ocupa um nível intermédio na respetiva tabela de análise. No caso da edição de 2016/2017, a taxa de concretização a dois anos desce para 12%, tendo sido concretizados apenas dois dos dezassete projetos vencedores, pelo que a variável assume um nível mínimo nesta edição. Tendo em conta que a taxa de concretização das duas edições analisadas é em média de 20%, importa compreender estes baixos valores e identificar possíveis razões para o sucedido.⁸⁹

Em primeiro lugar, não existe nenhuma norma que estabeleça um prazo máximo de execução (Lisboa, 2015b; Lisboa, 2016b) pelo que os prazos definidos à partida para a execução de cada projeto vencedor, cujos quais variam até aos vinte e quatro meses, são meramente indicativos, sendo largamente ultrapassados dado as taxas de concretização já indicadas. Em segundo lugar, note-se que a execução da maioria dos projetos vencedores implica a realização de obras, seja a construção de novas infraestruturas, seja obras de requalificação, facto do qual decorrem uma série de imprevistos e acidentes associados à execução: a falência das empresas de construção; concursos públicos sem candidaturas, ou ainda no caso de obras realizadas no centro histórico, existe sempre a possibilidade destas terem de ser interrompidas pela descoberta de património arqueológico (Francisco, 2019).

⁸⁹ Note-se que de acordo com o critério proposto por Cabannes e Lipietz (2015: 32) o nível intermédio apresenta um grande intervalo de variação, já que os autores propõem que a variável apresente um nível intermédio caso a taxa de execução seja superior a 20% e inferior a 80%. Ora no caso da edição de 2015/2016 a taxa de execução é de 27%, o que de acordo com o critério anterior determina que a variável assumira um nível intermédio, embora este valor esteja mais próximo do limite inferior do intervalo. Além disso, na edição de 2016/2017, a taxa de execução foi de 12%, o que determina que a taxa média de execução destas duas edições seja precisamente 20%, ou seja um valor mínimo. Assim, apesar de existir uma diferença do nível ocupado por esta variável entre as duas edições, cuja qual é assinalada nas respetivas tabelas de análise, considera-se esta diferença não significativa devido às razões apontadas.

Além destas dificuldades, que estão fora do alcance da Câmara Municipal, existem todavia algumas lacunas, durante a fase de análise técnica das propostas, que podem contribuir, em parte, para o incumprimento do prazo previsto de execução conforme esclareceu o responsável pela equipa do Orçamento Participativo. Veja-se que o Orçamento Participativo de Lisboa é recetor de várias centenas de propostas por edição, no caso das edições de 2015/2016 e de 2016/2017 foram apresentadas 481 e 566 propostas respetivamente (Lisboa, 2015a: 2; Lisboa, 2016a: 3). Como estas propostas são analisadas uma a uma por uma vasta equipa, a qual é também posteriormente responsável pela sua conversão das propostas elegíveis a projetos, a análise técnica corresponde a um processo exigente, o que abre espaço à ocorrência de alguns erros, nomeadamente na conversão das propostas a projetos. Estes erros acabam muitas vezes por se revelar apenas no início da concretização dos projetos, pondo em causa a exequibilidade dos mesmos, o que conduz a um atraso na concretização do projeto em causa devido à necessidade de proceder a uma revisão do respetivo projeto. Da mesma forma que por vezes o montante atribuído para a concretização dos projetos se revela inferior ao necessário sobretudo no caso dos projetos estruturais, ficando a continuação dos trabalhos dependente de autorização do Tribunal de Contas (Francisco, 2019).

1.5 A dimensão territorial

1.5.1 Grau de descentralização

Em ambas as edições, numa primeira fase de apresentação de propostas, as juntas de freguesia participaram ativamente na divulgação do Orçamento Participativo quer através da sua divulgação nos respetivos *sites* e redes sociais, quer através de cartazes afixados nas suas instalações e sobretudo através do apoio prestado pelos seus funcionários aos cidadãos durante todo o processo bem como através do apoio prestado por algumas destas na realização das assembleias participativas ou iniciativas presenciais de apoio ao voto⁹⁰. De sublinhar igualmente, que durante esta fase de apresentação de propostas não houve

⁹⁰ Como por exemplo na edição 2015/2016 a realização de uma iniciativa presencial de apoio ao voto presencial na junta de freguesia de Penha de França (Lisboa, 2015a: 12) ou na edição de 2016/2017 a realização de uma sessão participativa no auditório da junta de freguesia de Campolide.

uma centralização das assembleias participativas, cujas quais se realizaram em várias freguesias da cidade.⁹¹

Por sua vez, numa segunda fase, as juntas de freguesia também estiveram envolvidas em ambas as edições, na análise técnica das propostas, embora de forma consultiva. Durante a edição de 2015/2016 só após uma primeira análise por parte dos serviços municipais é que as juntas de freguesia eram consultadas, podendo estas, de acordo com as suas competências, emitir se necessário um parecer a pedir a reformulação dos projetos. Todavia a partir da edição de 2016/2017 as juntas de freguesia passaram a ter o estatuto formal de interlocutores integrando consequentemente o vasto grupo de atores envolvidos na operacionalização do Orçamento Participativo de Lisboa (Lisboa, 2016a: 5 e 14), permitindo aprofundar por conseguinte, o envolvimento das juntas de freguesia na fase final do processo participativo, permitindo que estas fossem envolvidas na fase final de avaliação interna do próprio Orçamento Participativo, o que não acontecia até então.

Da mesma forma que, em ambas as edições verificou-se um envolvimento das juntas de freguesia, caso se justificasse, na execução dos projetos vencedores (Lisboa, 2016b), pois a Câmara podia delegar a estas a responsabilidade de execução⁹². O envolvimento das juntas de freguesia, quer numa fase anterior de análise técnica das propostas, quer na própria execução dos projetos vencedores é justificada pelo facto destas disporem de um conhecimento privilegiado do local, o que é especialmente útil durante a análise das propostas por forma a aferir a sua exequibilidade e importância para a freguesia, da mesma forma que na fase posterior de execução o envolvimento das juntas de freguesia pode revelar-se importante a longo prazo, permitindo o seu envolvimento na manutenção, caso o projeto implique a construção de infraestruturas (Francisco, 2019).

⁹¹ Com exceção da iniciativa participativa Quiosque da participação que durante a edição de 2015/2016 esteve presente em exclusivo na freguesia da Estrela (Lisboa, 2015a: 7).

⁹² A possibilidade da Câmara Municipal de Lisboa delegar nas juntas de freguesia, através da assinatura de um protocolo, a execução dos projetos vencedores não significa que a Câmara Municipal se tivesse demitido da execução do respetivo projeto, significa antes, que a junta de freguesia em causa demonstrou não só bastante interesse em executar o mesmo, como a própria Câmara Municipal reconheceu que esta última tinha capacidade para o executar e de contribuir simultaneamente a longo prazo para a sua manutenção. Nestes casos, a execução era da responsabilidade exclusiva da junta de freguesia, sendo a respetiva execução monitorizada pela equipa técnica responsável pela operacionalização do Orçamento Participativo do município (Francisco, 2019). Como é o caso do projeto vencedor da edição 2016/2017 “Jardim de proximidade na Rua D. António Luís de Sousa”, cuja execução foi delegada através de um protocolo celebrado entre a Câmara e a junta de freguesia de Campolide. Ver projetos vencedores em <<https://op.lisboaparticipa.pt/projetos-vencedores>>, último acesso a 16 março 2019.

Por fim, importa destacar que a inclusão das juntas de freguesia no processo participativo, de certa forma foi potencializada pela própria reforma de descentralização de competências ocorrida no município a partir 2012 cuja qual conduziu à atribuição de novas competências às juntas de freguesia em vários domínios relevantes⁹³. Assim a reforma de descentralização de competências, que antecedeu ainda as duas edições analisadas, teve um impacto positivo uma vez que dotou as juntas de freguesia de mais competências e meios, permitindo posteriormente delegar a execução de projetos a estas se necessário.

Assim a variável, grau de descentralização, deve assumir em ambas as edições um nível máximo, uma vez que se constatou não só um envolvimento das juntas de freguesia no processo desde a fase inicial de apresentação de propostas, passando pela análise técnica na qual passaram a ser diretamente envolvidas a partir de 2016, até à execução dos projetos vencedores se necessário, ou mesmo na avaliação do processo no caso da edição de 2016/2017. Sendo que o envolvimento das juntas de freguesia em diferentes fases reflete positivamente a própria descentralização de competências no município.

1.6. Duas edições, um perfil?

A análise das edições de 2015/2016 e 2016/2017 do Orçamento Participativo de Lisboa demonstra que estas apresentam um perfil muito semelhante, o que significa que de uma edição para outra, não houve à exceção da introdução de um novo critério de distribuição nenhuma alteração significativa nas variáveis analisadas⁹⁴, conforme é observável a partir da seguinte tabela:

⁹³ Tendo sido atribuídas, em 2012, novas competências no domínio da manutenção e limpeza dos espaços públicos, gestão e manutenção de equipamentos, licenciamento de proximidade e da habitação e intervenção (Lei n.º 56/2012: 6458). A partir de 2015 as Juntas de Freguesia passaram também a ter competência de fiscalização, processamento de contraordenações e aplicação de coimas (Lei n.º 85/2015: 5476).

⁹⁴ Em primeiro lugar, não significa que a introdução de critérios territoriais constitua a única novidade na edição de 2016/2017. Significa sim, que as restantes novidades desta edição, como é o caso da criação do novo portal Lisboa Participa ou o facto das juntas de freguesia terem adquirido o estatuto formal de interlocutores, não implicaram ou não foram suficientes para causar uma alteração do nível de variação das respetivas variáveis. Em segundo lugar, note-se que apesar de existir uma diferença do nível ocupado nas duas edições pela variável concretização dos projetos vencedores, cuja qual está assinalada nas respetivas tabelas de análise, considera-se esta diferença não significativa, pois apesar da taxa de execução dos projetos vencedores na edição de 2015/2016 ocupar, de acordo com os critérios de análise um nível intermédio, esta está próxima do limite mínimo do intervalo o que por sua vez determina que a taxa média de execução das duas edições seja de 20%, ou seja uma taxa de concretização relativamente baixa.

Tabela nº2 - Perfil da edição 2015/2016 e da edição 2016/2017 do Orçamento Participativo de Lisboa.

Dimensões e variáveis	Edição 2015/2016	Edição 2016/2017
I. Dimensão Financeira		
1. Verba afeta ao Orçamento Participativo	B	B
2. Custos organizacionais	M	M
3. Critérios de distribuição	I	M
II. Dimensão Normativa		
1. Grau de institucionalização	M	M
1.1 Quem define as regras	B	B
2. Lógica do Orçamento Participativo	I	I
3. Relação do Orçamento Participativo com os instrumentos de planeamento	I	I
4. Convivência com outros instrumentos participativos	M	M
III. Dimensão da Participação (Cidadãos)		
1. Grau de organização dos participantes	M	M
2. Formas de participação	B	B
3. Espaços de participação	M	M
4. Monitorização e controlo	I	I
Dimensão da Participação (o Executivo)		
1. O papel do executivo camarário no processo	M	M
2. Transparência e prestação de contas	M	M
3. Concretização dos projetos vencedores	I	B
IV. Dimensão Territorial		
1. Grau de descentralização	M	M

B= variável assume nível mínimo; I= variável assume nível intermédio; M= variável assume nível máximo.

As únicas duas variações em relação à edição anterior encontram-se assinaladas a vermelho.

O Orçamento Participativo de Lisboa é um processo participativo em “evolução incremental” (Allegretti *et al.*, 2016: 153), tendo vindo a evoluir por forma a tentar aperfeiçoar-se ou pelo menos corrigir as suas fragilidades. Se na 1ª edição, o Orçamento Participativo apenas oferecia espaços de participação *online*, a partir da 2ª edição em 2009, tornou-se mais inclusivo permitindo uma participação em multicanal. Da mesma forma que, na edição de 2016/2017, a introdução de critérios territoriais, veio permitir uma repartição mais equitativa do montante global disponível, garantindo que todas as zonas da cidade teriam projetos vencedores.

Embora o Orçamento Participativo de Lisboa revele ter um “ADN resistente” (Allegretti *et al.*, 2016: 162), uma vez que se realiza ininterruptamente desde 2008, tendo vindo a evoluir metodologicamente e a conquistar o interesse e a confiança dos cidadãos, ao ponto de constituir uma “instituição do próprio município que os cidadãos reclamam como sua”, este apresenta ainda algumas “dores de crescimento” (Francisco, 2019), cuja resposta constitui a longo prazo um desafio para os responsáveis políticos e técnicos municipais.

Por um lado, um dos aspetos a melhorar, dado a respetiva variável apresentar um nível mínimo, são as formas de participação. Se por um lado, existe um forte envolvimento do executivo e dos próprios técnicos municipais no processo participativo, o que é revelador do seu apoio e interesse no Orçamento Participativo, por outro lado esse forte envolvimento traduz-se num certo controlo sob determinados aspetos, o que restringe, indiretamente, a participação ativa dos cidadãos a dois momentos específicos – a apresentação de propostas e a votação de projetos. Seria, por isso, importante envolver os cidadãos em outras fases do Orçamento Participativo de Lisboa, nomeadamente na análise técnica das propostas como propõem Allegretti *et al.* (2016: 157) bem como garantir um maior envolvimento no próprio processo final de avaliação.

Além disso, aquela que constitui a grande fragilidade do Orçamento Participativo diz respeito à capacidade de concretização dos projetos vencedores, dentro do prazo previsto, ou pelo menos num período razoável de tempo como dois anos. Note-se que o facto da execução dos projetos se prolongar temporalmente traz dificuldades acrescidas. Em primeiro lugar, pode dificultar, ou pelo menos tornar mais exigente o próprio processo de prestação de contas, uma vez que conduz a um acréscimo do número total de projetos por executar, tornando consequentemente mais difícil a disponibilização de informação detalhada e com maior periodicidade relativamente ao estado de cada projeto vencedor. Em segundo lugar, quanto maior o número de projetos vencedores por concretizar, devido

ao acumular de projetos vencedores de edição para edição, mais exigente e prolongado o próprio processo de execução se torna, gerando-se uma espécie de círculo vicioso.

Por último, o facto da taxa de concretização dos projetos vencedores permanecer relativamente baixa tem vindo a produzir um efeito nefasto sob a desejada evolução da verba afeta ao Orçamento Participativo numa fase de anunciada recuperação económica. Assim como o montante global disponível permanece “cristalizado” desde 2012, esta variável parece contrariar a dinâmica geral do Orçamento Participativo de Lisboa ao longo das edições, cuja qual é uma dinâmica de evolução que reflete o esforço das autoridades municipais em corrigir as fragilidades existentes por forma a conquistar a confiança dos cidadãos.

2. As edições de 2017 e 2018 do Orçamento Participativo de Portugal

2.1 A dimensão financeira

2.1.1 Verba afeta ao Orçamento Participativo de Portugal

Para analisar a dimensão financeira, importa em primeiro lugar aferir o peso da verba afeta ao Orçamento Participativo nacional sob o Orçamento de Estado, ou seja determinar qual a percentagem do Orçamento de Estado que os cidadãos tiveram a oportunidade de decidir como investir. Na primeira edição, o montante global consagrado ao Orçamento Participativo nacional foi de 3 milhões de euros (Lei n.º42/2016: 4875; Resolução do Conselho de Ministros n.º25/2017: 536), o que correspondeu aproximadamente a 0,005% do Orçamento de Estado para 2017.⁹⁵

Por sua vez, dado a recetividade demonstrada pelos cidadãos na primeira edição, o executivo decidiu aumentar a verba afeta à segunda edição para 5 milhões de euros (Lei n.º114/2017: 6768; Ministério das Finanças, 2017: 79), o que conduziu a um ligeiro acréscimo desta percentagem. Assim na edição de 2018, os cidadãos puderam decidir como investir cerca de 0,008% do Orçamento de Estado.⁹⁶ Apesar deste ligeiro acréscimo em 2018, em ambas as edições a verba afeta ao Orçamento Participativo nacional

⁹⁵ Note-se que a despesa total prevista pelo Orçamento de Estado para 2017 foi de 65,4 mil milhões de euros conforme informação disponibilizada pela Direção Geral do Orçamento, em <http://online.dgo.pt/DadosCidadao/Orcamento_CG.Entrada.aspx>, último acesso a 4 março 2019.

⁹⁶ Tendo em conta que a despesa total prevista pelo Orçamento de Estado para 2018 foi de 66,9 mil milhões de euros de acordo com os dados disponíveis no *site* da Direção Geral do Orçamento (*ibidem*).

correspondeu a uma percentagem meramente simbólica do Orçamento de Estado e por isso, esta variável assume em ambas as edições um nível mínimo.

2.1.2 Custos organizacionais

Quanto aos custos organizacionais associados à implementação do Orçamento Participativo nacional, de destacar em primeiro lugar, os custos associados às iniciativas de divulgação realizadas ainda antes da implementação da primeira edição. Como é o caso das várias sessões de esclarecimentos ocorridas no outono de 2016 (Ministra da Presidência e Modernização Administrativa, 2016: 17), bem como a participação, através da presença de membros da equipa técnica do Orçamento Participativo de Portugal tal como da Secretaria de Estado Adjunta e da Modernização Administrativa, em eventos específicos como por exemplo a Feira Internacional das Regiões, da Agricultura e do Agro-Alimentar na FIL (Feira Internacional de Lisboa) ou na Feira do Cavalo na Golegã⁹⁷. De sublinhar ainda, a existência do autocarro do Orçamento Participativo, que se deslocou pelo país para promover a iniciativa e esclarecer os cidadãos não só na fase anterior ao do início da experiência participativa, como também ao longo da primeira edição⁹⁸.

Por sua vez, durante o decorrer de ambas as edições, de registar os custos organizacionais associados à realização dos próprios encontros participativos em Portugal continental e ilhas bem como associados à divulgação da iniciativa seja através de publicidade como cartazes e *outdoors*, seja publicidade nos meios audiovisuais ou ainda a presença em alguns eventos, como a Feira do Livro de Lisboa, em 2017, ou na segunda edição, a execução do mural OPP inserida nas comemorações do 25 de Abril nos jardins de São

⁹⁷ Note-se que a presença neste tipo de eventos pode implicar o pagamento de uma quantia à respetiva organização do evento em causa por forma a garantir um espaço próprio, razão pela qual poderá ser considerado como um custo adicional. Todos os eventos de divulgação da iniciativa que foram realizados numa fase anterior à implementação da 1ª edição do Orçamento Participativo de Portugal constam nas respetivas redes sociais, nomeadamente no *Instagram* do Orçamento Participativo de Portugal <<https://www.instagram.com/opportugal/>>, último acesso a 26 abril 2019.

⁹⁸ Este autocarro deslocava-se para as localidades onde iriam decorrer as sessões de esclarecimento (final de 2016) e posteriormente os encontros participativos durante a primeira fase de apresentação de propostas da edição de 2017, como consta na página do *Instagram* da iniciativa <<https://www.instagram.com/p/BLJsm3mjxIN/>>, último acesso a 26 abril 2019.

Desconhece-se, contudo, a sua proveniência, isto é se este foi adquirido ou eventualmente cedido por determinada marca. No entanto, este implicou pelo menos custos com a sua manutenção, deslocações e caracterização com autocolantes alusivos à experiência participativa.

Bento⁹⁹. No que diz respeito à divulgação da iniciativa de salientar por fim, os custos associados a todos os materiais desenvolvidos como *flyers* e brindes distribuídos durante as iniciativas de divulgação realizadas ao longo de ambas as edições e ainda na fase de divulgação que antecedeu o início do processo participativo.

Ambas as edições do Orçamento Participativo de Portugal contaram com uma forte presença nas redes sociais e nos *media*, tendo a Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa e a Secretária de Estado Adjunta e da Modernização Administrativa estado presentes nos meios de comunicação social quer na fase de apresentação de propostas, quer durante o período de votação dos projetos, o que permitiu em geral, uma ampla e eficaz divulgação com baixos custos associados (Entrevistado 1, 2019). De destacar, todavia, a existência de custos significativos associados às telecomunicações uma vez que a votação através de SMS era gratuita sendo os custos assegurados pelo próprio Estado.

Desta forma, como em ambas as edições constata-se que boa parte dos custos organizacionais estavam relacionados com a divulgação da iniciativa, organização dos encontros participativos, ou mesmo com telecomunicações assume-se, pelo facto destes estarem relacionados com diversos aspetos necessários à implementação do Orçamento Participativo de Portugal, que esta variável deve assumir um nível máximo.

2.1.3 Critérios de distribuição

A verba afeta ao Orçamento Participativo de Portugal foi distribuída, em ambas as edições, com base em critérios territoriais. De recordar que o Orçamento Participativo de Portugal compreende dois tipos de propostas - as propostas regionais, cujas quais “ (...) devem ter impacto em pelo menos dois municípios da mesma NUT II ou de cada uma das Regiões Autónomas” e as propostas nacionais com impacto simultâneo em ambas as Regiões Autónomas ou em pelo menos duas NUT II (Resolução do Conselho de Ministros n.º25/2017: 536). Como tal, a verba afeta a cada uma das edições foi dividida em oito partes iguais, uma parte destinava-se à concretização dos projetos de âmbito nacional (cerca de 375 mil euros no caso da edição de 2017, 625 mil euros no caso da edição

⁹⁹ A participação na Feira do Livro de Lisboa (2017) e a execução do mural OPP foram divulgados no *Instagram* do Orçamento Participativo de Portugal, respetivamente em <<https://www.instagram.com/p/BVC792RAkfX/>> e <<https://www.instagram.com/p/BiAFByOgxbz/>>, ambos acedidos pela última vez a 26 abril 2019.

seguinte), duas partes (cada uma exatamente com os mesmos valores indicados para o caso dos projetos de âmbito nacional) foram atribuídas à execução dos projetos relativos às regiões autónomas, e as restantes cinco partes destinavam-se à concretização dos projetos de âmbito territorial de cada uma das NUT II (*ibidem*; Falanga, 2018d: 5 e 7).

Por último, importa sublinhar que, apesar de na edição de 2017 ser possível somente apresentar propostas em determinadas áreas, sendo admitidas para a conversão em projetos apenas as propostas relativas às áreas da cultura, educação, ciência, agricultura e formação de adultos no caso de Portugal continental e as propostas relativas às áreas da Justiça e Administração Interna no caso das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira¹⁰⁰ (Resolução do Conselho de Ministros n.º25/2017: 536), o mesmo não constitui um critério de distribuição, pois a verba disponível era distribuída apenas com base nos critérios territoriais existentes. Nesse sentido, a variável critérios de distribuição assume um nível intermédio em ambas edições, devido ao facto do montante global disponível ser distribuído somente com base num tipo de critério, neste caso um critério de índole territorial.

2.2 A dimensão normativa

2.2.1 Grau de institucionalização

Ambas as edições contavam com um conjunto de regras bem definidas que regulavam o funcionamento de todo o processo participativo ao estabelecerem a verba afeta a este e a forma como esta seria distribuída, as várias fases do processo participativo¹⁰¹ e respetivo calendário, os critérios para a elegibilidade e exclusão de propostas, quem poderia participar, quais os espaços de participação existentes, entre outros aspetos (Resolução do Conselho de Ministros n.º25/2017). Além disso, as normas de participação existentes foram revistas da primeira para a segunda edição, tendo sido introduzidas algumas alterações o que permitiu simultaneamente corrigir alguns aspetos. De destacar, o fim da limitação das áreas de intervenção, uma vez que passou a ser possível apresentar

¹⁰⁰Devido à primeira edição ter tido um carácter experimental, só era possível apresentar propostas num número limitado de áreas de governação conforme esclareceu em entrevista um membro da equipa técnica responsável pela operacionalização do Orçamento Participativo de Portugal.

¹⁰¹Estas duas edições do Orçamento Participativo de Portugal eram compostas por cinco fases distintas. A primeira fase de apresentação de propostas, a segunda fase correspondente à análise técnica destas, seguida posteriormente pela publicação de uma lista provisória de projetos a colocar a votação e respetivas reclamações face a esta. A penúltima fase correspondia à votação dos projetos e a última à apresentação pública dos projetos vencedores (Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2017: 536).

propostas em qualquer área bem como estas puderam passar a ser apresentadas através da *Internet*¹⁰². Consequentemente, como ambas as edições do Orçamento Participativo de Portugal, disponham de um enquadramento normativo anual, que estabelecia as regras de funcionamento do processo, a respetiva variável deve assumir em ambos os casos, um nível máximo.

2.2.1.1 Quem define as regras existentes

A operacionalização do Orçamento Participativo de Portugal foi regulamentada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º25/2017 (Lei n.º42/2016: 4875; Lei n.º114/2017: 6768), existindo um afastamento total dos cidadãos do processo de definição e revisão das normas. Assim, foram os responsáveis políticos quem definia e alterava o enquadramento normativo, podendo eventualmente fazê-lo de acordo com as recomendações dos especialistas e dos técnicos da equipa do Orçamento Participativo de Portugal contudo, era o poder político quem tinha a palavra final e por isso mesmo controlava, pelo menos indiretamente, todo o processo participativo, razão pela qual a variável deve assumir um nível mínimo em ambas as edições.

2.2.2 Lógica do Orçamento Participativo de Portugal

O Orçamento Participativo de Portugal tem uma lógica fundamentalmente política, razão pela qual a variável assume um nível intermédio. Uma vez que, o seu principal objetivo é “reforçar a qualidade da democracia” (Resolução do Conselho de Ministros n.º25/2017: 536), isto é mitigar os sinais associados à crise da democracia representativa permitindo a participação dos cidadãos em processos de decisão outrora da responsabilidade exclusiva dos eleitos. Dado o carácter deliberativo desta iniciativa, os cidadãos podem propor e escolher como querem ver investidos pelo executivo uma parte simbólica do Orçamento de Estado.

Assim, o Orçamento Participativo de Portugal, embora tenha uma preocupação com as questões de coesão social e económica (*ibidem*), a mesma não se traduz numa especial

¹⁰² Ver normas de participação 2018 no *site* oficial do Orçamento Participativo de Portugal <<https://opp.gov.pt>>, último acesso a 24 abril 2019. Estas alterações registadas na edição de 2018 deveram-se em boa parte ao sucesso da primeira edição como esclareceu a equipa técnica do Orçamento Portugal.

preocupação com aspetos de justiça social ou com os grupos socio económicos mais desfavorecidos (Falanga, 2018d: 11), mas antes numa particular atenção com a promoção da participação dos cidadãos de todo o país,“ (...) potenciando o surgimento de projetos que liguem pessoas de diferentes territórios” (Resolução do Conselho de Ministros n.º25/2017: 536).

2.2.3 Relação do Orçamento Participativo com outros instrumentos de planeamento

É importante analisar o impacto do Orçamento Participativo de Portugal no planeamento do território por forma a aferir se pode ou não ser atribuído a este a mesma crítica que é atribuída em geral aos Orçamentos Participativos – que estes tendem a centrar-se na resolução de questões imediatas, não produzindo consequentemente impactos significativos a longo prazo no território onde se inserem. Por isso, como sugerem Cabannes e Lipietz (2015: 32), importa analisar se o Orçamento Participativo de Portugal se relaciona de alguma forma com os instrumentos de planeamento, nomeadamente com algum dos objetivos identificados pelo Ministério do Planeamento e Infraestruturas¹⁰³.

Assim, existe somente uma relação indireta entre o Orçamento Participativo de Portugal e os instrumentos de planeamento, no sentido em que a experiência participativa nacional e o Ministério do Planeamento e Infraestruturas partilham a coesão territorial, isto é a ligação e integração entre territórios como um dos seus objetivos (Resolução do Conselho de Ministros n.º25/2017: 536; Ministério das Finanças, 2016: 193; Ministério das Finanças, 2017: 147). Todavia, enquanto o Orçamento Participativo visa incitar a participação dos cidadãos e promover uma maior ligação entre territórios através de projetos de âmbito nacional e locais, o Ministério do Planeamento e Infraestruturas nos respetivos anos da legislatura tinha o objetivo de promover a competitividade da economia portuguesa e reforçar a conectividade do território através do investimento ferroviário (*ibidem*).

Nesse sentido, como o Orçamento Participativo de Portugal não interage diretamente com os instrumentos de planeamento existentes, através de um único sistema, como por exemplo através da realização de um encontro, como um Congresso, onde se discute o

¹⁰³ De recordar que o Ministério do Planeamento e Infraestruturas após a alteração ministerial de outubro de 2018 se “desdobrou” dando lugar ao Ministério do Planeamento e ao Ministério das Infraestruturas.

presente e futuro neste caso do país, a variável não pode assumir um nível máximo de acordo com o critério de análise sugerido por Cabannes e Lipietz (2015: 6, 32-33). Verifica-se, sim, que o Orçamento Participativo de Portugal relaciona-se apenas indiretamente com as orientações estratégicas em termos de planeamento para o país identificadas pelo respetivo ministério pelo que esta variável apresenta um nível intermédio.¹⁰⁴

2.2.4 Convivência com outros instrumentos participativos

O Orçamento Participativo de Portugal faz parte de uma tentativa mais ampla por parte do executivo socialista para transformar o sistema político português, com vista a torná-lo mais inclusivo e representativo, reinventando não só a forma de interação entre os cidadãos e as instituições por exemplo através do programa Simplex+¹⁰⁵, mas também entre os representantes políticos e os cidadãos. Como o próprio executivo reconhece o Orçamento Participativo de Portugal faz parte de um “ (...) quadro de medidas inscritas para melhorar a qualidade da democracia (...) ” (Resolução do Conselho de Ministros n.º25/2017: 536), cujo qual inclui outros instrumentos participativos tais como o Orçamento Participativo Jovem de Portugal, o Orçamento Participativo das Escolas ou ainda as consultas públicas.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Note-se que a variável só apresentaria um nível mínimo se não existisse uma preocupação do executivo com as questões do planeamento (Cabannes e Lipietz, 2015: 32). O que no caso do Orçamento Participativo nacional, se traduziria na inexistência de um Ministério dedicado a tais questões.

¹⁰⁵ Em 2016 o executivo liderado por António Costa, recuperou o programa Simplex que fora implementado pela primeira vez entre 2006 e 2011, ao longo dos dois executivos socialistas liderados por José Sócrates. O novo programa adquire a designação de Simplex + preservando os mesmos objetivos que o programa anterior, uma vez que tem como objetivo simplificar o acesso aos serviços públicos por parte dos cidadãos e das empresas (Ministério das Finanças, 2016:133). Distingue-se do anterior pela inserção de três novos pilares – a participação, a cocriação e a inovação - que refletem a inclusão e participação dos cidadãos e dos próprios trabalhadores da administração pública na preparação deste novo programa (República Portuguesa, 2016: 5).

¹⁰⁶ Não se considerou dentro deste grupo, todavia a iniciativa “Prestar contas aos portugueses”, uma vez que esta ocorreu apenas em 2016, antecedendo a implementação do Orçamento Participativo nacional. Esta iniciativa recuperou a ideia das reuniões públicas descentralizadas, introduzidas por António Costa na Câmara Municipal de Lisboa, uma vez que correspondeu a uma série de sessões públicas que ocorreram em todos os distritos, contando com diferentes membros do executivo no qual os cidadãos puderam não só questionar os representantes políticos, como estes últimos tiveram a oportunidade de explicar o trabalho que haviam desenvolvido no respetivo ministério, constituindo um meio de prestação de contas e promovendo uma maior proximidade aos cidadãos.

Enquanto as consultas públicas permitem a participação dos cidadãos no processo legislativo¹⁰⁷, o Orçamento Participativo Jovem é destinado à população entre os catorze e trinta anos e tem ainda como objetivos específicos “ (...) fomentar a participação ativa e informada dos jovens, promover a definição de políticas públicas adequadas a esta faixa etária e reforçar a educação para a cidadania e o sentimento de pertença a um todo coletivo (...) ” (Falanga, 2018d: 8). Já o Orçamento Participativo das Escolas, igualmente implementado em 2017, veio permitir aos alunos do 3.º ciclo do ensino básico e secundário participarem na gestão das próprias escolas, ao puderem deliberar em torno de projetos para melhorar a sua escola, permitindo estimular a participação democrática e o desenvolvimento de uma série de competências nos mais jovens bem como a aproximação destes face às instituições democráticas.¹⁰⁸ Assim, esta variedade de instrumentos permite que a participação no processo de decisão política não se trate de um ato isolado, o que consequentemente possibilita intensificar todas as vantagens associadas à participação dos cidadãos¹⁰⁹, começando pelos mais jovens, pelo que esta variável assume um nível máximo.

2.3. Dimensão Participação dos Cidadãos

2.3.1 Grau de organização dos participantes

“O cidadão não organizado está no centro da arena [participativa] ” (Falanga, 2018d:10), uma vez que as normas de participação de ambas as edições apenas consagram a participação dos cidadãos a título individual. Assim, podem participar todos os cidadãos com idade igual ou superior a dezoito anos, quer sejam cidadãos nacionais, quer sejam cidadãos estrangeiros a residir legalmente em Portugal. De acordo com as explicações obtidas através da entrevista realizada a um membro da equipa técnica responsável pela operacionalização do Orçamento Participativo nacional, o facto das normas de participação não preverem a participação de grupos organizados da sociedade civil resulta

¹⁰⁷ Este instrumento participativo implementado pelo executivo no início da legislatura permite aos cidadãos participar, pelo menos indiretamente, no processo legislativo, permitindo-lhes apresentar comentários ou propostas para a alteração de diplomas, de projetos de regulamento ou ainda iniciar um processo de elaboração de um regulamento. <<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/consultas-publicas>>, último acesso a 19 fevereiro 2019.

¹⁰⁸ Ver mais sobre o Orçamento Participativo das Escolas no respetivo *site* oficial <<https://opescolas.pt/>>, último acesso a 30 abril 2019.

¹⁰⁹ Recorde-se as vantagens associadas à participação descritos no subcapítulo 2.3.1 Os impactos da participação, páginas 32 a 34 desta dissertação.

de uma escolha própria, uma vez que se considerou que o “ Orçamento Participativo de Portugal não é, nem pode ser um meio para apoiar ou financiar entidades coletivas.”

Ora o facto das normas existentes não preverem a participação de grupos organizados, por si só não impede que haja por um lado, uma mobilização informal e espontânea por parte dos cidadãos, que podem assim criar os seus grupos e redes por forma a canalizar esforços para que os projetos que defendem saiam vencedores, o que à partida pode ter um impacto positivo na circulação de informação ou mesmo na interação dos próprios cidadãos de uma comunidade, que se mobilizam em prol de interesses do coletivo (Falanga, 2018b: 463). Por outro lado, o facto das normas existentes consagrarem somente a participação individual dos cidadãos, por si só não impede que fortes grupos de interesse possam, pelo facto de disporem de recursos inacessíveis a boa parte dos cidadãos, estarem por detrás de propostas e tentarem mobilizar votos que permitam a persecução dos seus interesses, desvirtuando consequentemente o sentido do processo participativo, dando origem a uma competição injusta (Falanga. 2018d:10).

Deste modo, o Orçamento Participativo de Portugal apresenta implicitamente, um ‘risco duplo’ de exclusão dos mais desfavorecidos, uma vez que a participação não organizada por um lado pressupõe a capacidade dos cidadãos se mobilizarem informalmente em redes o que depende também do acesso destes a meios de informação, meios de transporte, ou mesmo recursos financeiros, o que poderá gerar um potencial risco de exclusão dos mais desfavorecidos. E por outro lado, o facto das normas do Orçamento Participativo de Portugal não fazerem qualquer referência à participação de grupos organizados origina um certo vazio normativo, abrindo espaço para uma competição ainda mais desequilibrada. Desta forma, como as normas de participação apenas preveem a participação a título individual, sendo omissas em relação à participação organizada, entende-se que a variável deve assumir um nível mínimo.

2.3.2 Formas de participação

A participação dos cidadãos no Orçamento Participativo de Portugal restringe-se numa primeira fase à apresentação de propostas e por sua vez, numa segunda fase à votação dos projetos. Desta forma, embora o cidadão não organizado esteja no centro da arena participativa (Falanga, 2018d: 10), o mesmo não significa que este tenha a oportunidade

de participar ativamente durante todas as fases do processo participativo. Nesse sentido, as formas de participação dos cidadãos são limitadas, razão pela qual a variável assume um nível mínimo, pois estes podem participar somente através da apresentação de propostas e da votação nos projetos que querem ver implementados. Sendo os cidadãos não só excluídos da fase que antecede o início do processo, onde são definidas e revistas as normas, cuja qual é da exclusiva responsabilidade do executivo, como posteriormente não são incluídos na fase intermédia de análise técnica das propostas e sua conversão a projetos, que é da responsabilidade dos Ministérios e respetivos técnicos¹¹⁰. Tal como, a maioria dos cidadãos é ainda excluída da fase final do processo participativo pois só são incluídos na fase de avaliação além das entidades responsáveis os proponentes (Resolução do Conselho de Ministros n.º25/ 2017: 537).

2.3.3 Espaços de participação

Se os cidadãos só podem participar através da apresentação de propostas e votação nos projetos, resta saber quais os espaços de participação possíveis. Na primeira edição, só era possível apresentar propostas presencialmente nos encontros participativos (Resolução do Conselho de Ministros n.º25/2017: 537). Desta forma, como na edição de 2017, a apresentação de propostas num encontro participativo era uma condição necessária para que estas fossem objeto de análise técnica, a realização de encontros participativos, assumiu um lugar de destaque, tendo sido realizados cerca de cinquenta encontros participativos ao longo de todo o território nacional (Falanga, 2018d: 5). Assim, tendo a primeira edição um carácter “experimental” os encontros participativos foram considerados como o único espaço possível para a apresentação de propostas devido precisamente ao facto destes estimularem uma maior interação com os cidadãos e permitirem prestar todos os esclarecimentos necessários, o que foi particularmente importante numa experiência participativa que estava a procurar enraizar-se e conquistar

¹¹⁰Durante a fase da análise técnica das propostas, é avaliado primeiramente se as propostas são elegíveis e posteriormente estas últimas são transformadas em projeto, sendo definido o modo de execução, o orçamento previsto para a execução e o respetivo prazo (Resolução do Conselho de Ministros n.º25/2017: 537). No entanto, de referir que, após a análise técnica das propostas apresentadas e antes do início da fase de votação, é ainda possível que os proponentes que se sintam insatisfeitos possam efetuar uma reclamação e pedirem esclarecimentos (*ibidem*).

a confiança dos cidadãos, como justificou o membro entrevista da equipa técnica do Orçamento Participativo de Portugal.

Contudo, a partir da segunda edição, a apresentação de propostas nos encontros participativos deixou de ser uma condição necessária, passando a ser possível os cidadãos apresentarem também propostas diretamente no *site* do Orçamento Participativo de Portugal¹¹¹. Desta forma, desde a segunda edição que a apresentação de propostas é feita em multicanal, combinando espaços de participação presencial como os encontros participativos e espaços de participação *online*¹¹². De destacar que durante os encontros participativos realizados em ambas as edições¹¹³, o modelo de apresentação de propostas era variável pois podia assumir ou o formato de mesa redonda, onde os cidadãos deliberavam sob as propostas apresentadas, ou então os cidadãos apresentavam perante os restantes participantes as suas propostas através de uma simples apresentação oral (Falanga, 2018a: 62).

Quanto aos espaços de participação existentes durante a fase de votação dos projetos, em ambas as edições os cidadãos podiam votar *online* diretamente no site do Orçamento Participativo, através de SMS gratuito (Resolução do Conselho de Ministros n.º25/2017: 537), ou através de espaços presenciais como é o caso dos Espaços do Cidadão. Desta forma se “um verdadeiro Orçamento Participativo parte da ideia de inclusão (...) uma vez que nem todos têm facilidade em recorrer a meios digitais, os Espaços do Cidadão foram fundamentais uma vez que estes se assumem, por natureza, como sítios onde acontece a mediação na utilização de serviços digitais, por forma a contribuir para a autonomia dos e inclusão de todos cidadãos” afirmou o membro entrevistado da equipa técnica responsável pelo Orçamento Participativo de Portugal.

Assim, como na primeira edição não existia uma combinação simultânea de espaços de participação virtual e presencial nos dois momentos específicos de participação dos cidadãos, a respetiva variável assume nesta edição o nível intermédio. Por sua vez, como na segunda edição passou a existir uma combinação de espaços de participação presencial

¹¹¹ Ver normas de participação 2018 em <<https://opp.gov.pt>>, último acesso a 24 abril 2019.

¹¹² Este alargamento de canais possíveis para a apresentação de propostas deveu-se em boa parte ao sucesso da primeira edição como justificou em entrevista a equipa técnica do Orçamento Participativo de Portugal.

¹¹³ Note-se que a partir da segunda, com a possibilidade de apresentar propostas virtualmente, o número de encontros participativos desceu de 50 para 36 encontros participativos. Consultar encontros participativos realizados na 2ª edição em <<https://opp.gov.pt/#get-in-touch>>, último acesso a 24 abril 2019.

e virtual, simultaneamente na fase de apresentação de propostas e votação, a variável evoluiu para um nível máximo.

2.3.4 Monitorização e controlo

No que diz respeito à capacidade de monitorização e controlo sob o processo participativo nacional por parte dos cidadãos, de registar que não existe nem um órgão específico à semelhança do Conselho do Orçamento Participativo, que atue como um intermediário entre os cidadãos e o governo nacional (Falanga, 2018b: 465), nem nenhum outro tipo de comissão ou associação específica, formada pelos cidadãos, destinada a controlar por exemplo a execução dos projetos vencedores. Sendo assim a monitorização dos projetos vencedores da responsabilidade do Ministério, Secretaria-geral ou organismo com competência nas respetivas áreas dos projetos em causa, em conjunto com os proponentes dos respetivos projetos (Gabinete da Ministra da Presidência e Modernização Administrativa, 2018: 4). Assim, os cidadãos não têm qualquer capacidade de supervisionar em permanência o estado de execução dos projetos vencedores, podendo somente acompanhar a informação que a equipa do Orçamento Participativo de Portugal publica esporadicamente nas redes sociais da iniciativa, nomeadamente a quando da conclusão de determinados projetos, razão pela qual se entende que a variável deve assumir um nível mínimo em ambas as edições.

2.4 Dimensão Participação do Executivo

2.4.1 O papel do executivo

Recorde-se em primeiro lugar, que o Orçamento Participativo de Portugal tem uma origem *top down*, o que é indicativo do interesse e do apoio do executivo a esta experiência participativa e por sua vez, do envolvimento deste quer na fase de preparação, quer na implementação do próprio Orçamento Participativo e posteriormente na avaliação do processo e execução dos projetos vencedores.

Desta forma, durante a fase de preparação anterior à implementação da primeira edição¹¹⁴, foram realizadas várias sessões de esclarecimento por todo o território nacional que contaram com a presença da Secretária de Estado Adjunta e da Modernização Administrativa e com a presença pontual da própria Ministra da Presidência e Modernização Administrativa¹¹⁵ (Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa, 2016:17). Posteriormente, já no decorrer do próprio Orçamento Participativo em ambas as edições, as iniciativas de divulgação, os encontros participativos realizados e a ainda a cerimónia oficial de anúncio dos projetos vencedores também contaram com a participação de membros do Gabinete da Secretaria de Estado para a Modernização Administrativa, incluindo a própria a Secretária de Estado (*ibidem*) e inclusive em alguns casos com a presença de membros do executivo, nomeadamente o próprio Primeiro-Ministro¹¹⁶.

Por último, o executivo representado pela Secretaria de Estado Adjunta e para a Modernização Administrativa em conjunto com os restantes Ministérios, Secretarias-gerais e organismos públicos envolvidos na execução dos projetos participam na avaliação da iniciativa participativa (Resolução do Conselho de Ministros n.º25/2017: 537), da mesma forma que a respetiva concretização destes é da responsabilidade dos serviços da administração do Estado¹¹⁷ com competência consoante a área em causa do projeto vencedor (Gabinete da Ministra da Presidência e Modernização Administrativa, 2018: 4). Assim, como o executivo tem tido um papel ativo, em ambas as edições no

¹¹⁴ Note-se que a preparação da primeira edição do Orçamento Participativo de Portugal decorreu em 2016 (Ministério das Finanças, 2017: 17).

¹¹⁵ Note-se que durante as sessões de esclarecimentos realizadas antes da primeira edição, a Ministra esteve presente somente numa sessão de esclarecimento e iniciativa de divulgação em Portimão, conforme a informação publicada na respetiva página de *Instagram* < https://www.instagram.com/p/BNSgp_BAeM-/>, último acesso a 30 abril 2019.

¹¹⁶ É o caso do encontro participativo realizado em Serralves, na edição de 2017, no qual estiveram presentes o Primeiro-ministro bem como a Ministra da Presidência e Modernização Administrativa, o Ministro da Cultura, o Ministro da Educação e o Ministro da Agricultura. Ver mais em *Instagram* do Orçamento Participativo de Portugal <https://www.instagram.com/p/BTE_aQRABF0/>, último acesso a 30 abril 2019.

Da mesma forma, que na edição de 2018, a realização do mural do Orçamento Participativo, inserido nas comemorações do 25 de Abril em S. Bento contou igualmente com a presença do Primeiro-Ministro e Ministra da Presidência e Modernização Administrativa. Ver mais em *Instagram* do Orçamento Participativo de Portugal <<https://www.instagram.com/p/BiAFByOgxbz/>>, último acesso a 30 abril 2019.

¹¹⁷ Embora a execução dos projetos vencedores seja da responsabilidade do próprio Estado, tal não significa que em todos os casos a sua execução seja da responsabilidade exclusiva deste, pois existe a possibilidade de envolvimento de outras entidades externas mediante a celebração prévia de protocolos, como é o caso das autarquias como esclareceu em entrevista a equipa técnica responsável pela operacionalização do Orçamento Participativo de Portugal.

Orçamento Participativo nacional, tendo marcado inclusive presença em alguns dos encontros participativos a variável assume um nível máximo em ambas as edições.

2.4.2 Transparência e prestação de contas

O Orçamento Participativo de Portugal é um processo transparente dado que, em ambas as edições, foram previamente disponibilizadas no *site* da própria iniciativa participativa todas as informações relativas a esta. Os cidadãos tiveram acesso às normas de participação, ao calendário do processo, às datas, horário e locais de realização dos encontros participativos bem como à lista provisória de projetos a votação e posteriormente à lista final de projetos vencedores.

Apesar de toda a informação relativa à participação ter sido disponibilizada, existe contudo, espaço para melhorar a própria prestação de contas, uma vez que os cidadãos não têm acesso através do próprio *site* do Orçamento Participativo de Portugal a um documento aprofundado, como por exemplo um relatório final de cada edição que faça um balanço de todo o processo participativo¹¹⁸. Da mesma forma, que não conseguem acompanhar de forma sistemática o estado de concretização dos projetos vencedores, pois o *site* do Orçamento Participativo de Portugal, não disponibiliza qualquer informação que permita acompanhar a evolução destes, já que a equipa do Orçamento Participativo de Portugal tende a divulgar esporadicamente e somente nas redes sociais do Orçamento Participativo de Portugal informações sucintas relativamente aos projetos vencedores. Assim, como a prestação de contas relativa à execução dos projetos vencedores é um aspeto que deve ainda ser melhorado, a variável assume em ambas as edições um nível intermédio.

¹¹⁸ O único documento que consegue fazer um balanço do processo participativo nacional é a nota à comunicação social do Gabinete da Ministra da Presidência e Modernização Administrativa, cujo qual sumaria os principais dados de ambas as edições no que diz respeito à participação (número de votos e de propostas apresentadas e quais as áreas mais votadas e que receberam mais propostas), sendo feita no final desta nota uma breve referência ao estado de execução dos projetos vencedores de 2017. Note-se, contudo que este documento data de Outubro de 2018, o que significa que só na segunda edição é que o executivo procurou fazer um breve balanço de ambas as edições. Da mesma forma que, não só este não consta no próprio *site* do Orçamento Participativo de Portugal, tendo sido publicado apenas no site oficial do XXI Governo Constitucional bem como se trata de um documento pontual, ou seja cuja emissão não é periódica. Consultar em <<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=f8c2e381-3191-4bb8-95ec-305886bb017d>>, último acesso a 16 março 2019.

2.4.3 Projetos vencedores

Em ambas as edições a cultura foi a área com o maior número de projetos vencedores, sucedida pela ciência, na edição de 2017, ou pela educação no caso da edição de 2018 ¹¹⁹ (Falanga, 2018b: 456; Gabinete da Ministra da Presidência e Modernização Administrativa, 2018: 4). Desta forma, a maioria destes projetos incidiam na preservação do património cultural, na expansão do acesso cultural ou no desenvolvimento de iniciativas científicas ou pedagógicas¹²⁰. Além disso, note-se que caso as propostas implicassem a construção de infraestruturas, tal constituía um critério de rejeição das mesmas (Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2017: 537). Nesse sentido, dado que os projetos vencedores não implicavam a realização de obras estruturais profundas, devido a este critério de rejeição e devido à própria natureza dos projetos vencedores, seria expectável, à partida, que fosse mais fácil o cumprimento do prazo de execução previsto, ou pelo menos que a sua execução não ultrapassasse o prazo máximo de dois anos.

Assim, apesar de não ser avaliada especificamente a percentagem de projetos concretizados em dois anos, pelos motivos já indicados no capítulo relativo às justificações metodológicas, seria interessante verificar de entre os projetos vencedores da edição de 2017 quantos é que até ao momento de redação deste capítulo (abril 2019) foram concluídos ou estão numa fase avançada de execução¹²¹.

¹¹⁹ Na edição de 2017 dos trinta e oito projetos vencedores, catorze eram dedicados à cultura (Falanga, 2018b: 456), já na edição de 2018 do total de vinte e dois projetos vencedores, oito eram também dedicados à cultura (Gabinete da Ministra da Presidência e Modernização Administrativa, 2018:4), o que perfaz respetivamente 37% e 36% dos projetos vencedores. Por sua vez a ciência foi a segunda área com o maior número de projetos vencedores, em 2017, com um total de oito projetos (21% do total), enquanto na edição posterior a segunda área mais votada foi a educação com um total de cinco projetos vencedores (23%) (*ibidem*).

¹²⁰ Veja-se a descrição detalhada dos projetos vencedores da edição de 2017 e 2018, disponível respetivamente em <<https://opp.gov.pt/winners2017>> e <https://opp.gov.pt/winners>>, ambos acedidos pela última vez a 6 março 2019.

¹²¹ Recorde-se que os projetos vencedores de 2017 começaram a ser concretizados em 2018, não devendo a sua conclusão exceder o ano de 2020. Já os projetos vencedores de 2018 começaram a ser implementados maioritariamente ao longo do ano de 2019 podendo a sua conclusão prolongar-se até 2021, não existindo por isso nenhum distanciamento temporal face a esta última edição dado que estes projetos começaram a ser implementados no próprio ano de realização desta dissertação. Por sua vez no caso dos projetos vencedores da edição de 2017, estes começaram a ser implementados no ano anterior ao da realização desta dissertação e por isso existe um distanciamento temporal que embora se considere insuficiente para analisar a taxa de execução a dois anos como sugerem Cabannes e Lipietz (2015), constitui um distanciamento temporal mínimo que permite analisar pelo menos quantos projetos já estão numa fase de execução avançada ou foram eventualmente concluídos.

Constatou-se que todos os projetos vencedores de 2017 já estavam a ser executados ou já tinham sido inclusivamente concluídos conforme adiantou em entrevista, um membro da equipa técnica do Orçamento Participativo de Portugal. Do conjunto total de trinta e oito projetos vencedores da primeira edição, até abril de 2019, dez destes, ou seja aproximadamente 36 por cento, já estavam numa fase de execução muito avançada ou haviam sido concluídos. Inclusivamente cinco projetos vencedores, aproximadamente treze por cento dos projetos tinham sido concluídos no espaço de um ano,¹²² o que indicia que a natureza temática destes, mas sobretudo o facto de estes não implicarem a realização de obras estruturais profundas poderá refletir-se positivamente no tempo de execução, permitindo que uma parte considerável esteja pelo menos numa fase adiantada aproximadamente um ano após o início da sua execução, o que sugere que os prazos de execução previstos tenderão a ser cumpridos.

2.5 A dimensão territorial

2.5.1 Grau de descentralização

A participação dos órgãos do poder local, como as autarquias ou juntas de freguesia, em ambas as edições do Orçamento Participativo de Portugal foi limitada, restringindo-se à gestão do processo participativo (Falanga, 2018b: 466), uma vez que no decorrer deste, as autoridades locais estiveram envolvidas sobretudo na divulgação da iniciativa participativa, nomeadamente na publicitação do calendário e dos encontros participativos a realizar no seu município, tal como apoiaram a organização dos encontros participativos, os quais contaram, frequentemente, com a presença dos próprios Presidentes de Câmara. Por sua vez, numa fase posterior à do ciclo participativo de registar somente a participação de um número reduzido de municípios na execução dos projetos vencedores¹²³

¹²² De sublinhar que na impossibilidade de obter uma resposta mais detalhada por parte da equipa do Orçamento Participativo, esta análise foi efetuada com base na informação sobre os projetos vencedores de 2017 publicada nas redes sociais do Orçamento Participativo de Portugal ou na imprensa.

¹²³ No caso dos projetos vencedores de 2017, destaca-se o envolvimento da Câmara Municipal do Funchal na execução do projeto vencedor “Sistema de contactos de idosos para forças de segurança” através de um protocolo assinado com o Instituto de Segurança Social em conjunto com a Polícia de Segurança Pública e a Fundação Portugal Telecom (Gabinete da Ministra da Presidência e Modernização Administrativa, 2018: 7). Bem como, o envolvimento da Câmara de Valpaços na execução do projeto “Agricultura e cultura: uma relação promissora, através de um protocolo celebrado com a Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte e uma associação socio recreativa local (Gabinete da Ministra da Presidência e Modernização Administrativa, 2018: 5), ou o envolvimento das Câmaras Municipais de Abrantes, Sardoal e de Mação na

Desta forma, as autoridades locais não só, não foram envolvidas diretamente no processo participativo, nomeadamente na fase da análise técnica das propostas, tal como o facto do poder local constituir um ator externo ao processo participativo não permitiu uma articulação entre o nível local e nacional. Deste modo, como não existiu um envolvimento efetivo das próprias autarquias o Orçamento Participativo de Portugal até à segunda edição, não conseguiu aproveitar a experiência adquirida por determinadas autarquias ou mesmo juntas de freguesia que têm vindo há já alguns anos a implementar os seus próprios Orçamentos Participativos (Falanga, 2018d: 11).

Em segundo lugar, de destacar, o facto do Orçamento Participativo de Portugal ter sido implementado numa legislatura também marcada pelo início da implementação da reforma da descentralização, considerada pelo executivo como a base fundamental para a reforma do funcionamento do Estado (Partido Socialista, 2015: 38; Proposta de Lei 62/XII). Esta reforma administrativa corresponde a um pacote de medidas que prevê a transferência de competências, em diversas áreas¹²⁴, do Estado central para as autarquias, freguesias e entidades intermunicipais, ou seja para os “órgãos mais próximos das pessoas”, com o objetivo de conseguir uma maior eficiência e proximidade nos serviços prestados aos cidadãos através do reforço da autonomia local (Proposta Lei 62/XII).

Nesse sentido, o Orçamento Participativo de Portugal e a própria reforma da descentralização procuram conseguir alcançar, ainda que de maneiras diferentes uma maior proximidade do poder político em relação aos cidadãos. Se o Orçamento Participativo nacional procura fomentar uma aproximação entre eleitos e eleitores através da participação direta destes últimos no processo de decisão outrora da responsabilidade exclusiva dos representantes políticos, a descentralização busca uma proximidade através

execução do projeto “Rota Cultural e etnográfica das ribeiras de Arcês, Rio Frio” através de um protocolo celebrado entre a Direção Geral do Património Cultural em conjunto com a uma associação cultural local <<http://www.mediotejo.net/abrantes-sardoal-e-macao-aprovam-protocolo-para-rota-cultural-e-etnografica-de-mouriscas/>>, último acesso a 26 abril 2019.

¹²⁴ A Lei n.º 50/2018 estabelece a atribuição de novas competências para as autarquias, freguesias e entidades intermunicipais no domínio da educação; ação social; saúde; proteção civil; cultura, património; habitação; áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico nas zonas afetadas à atividade portuária; praias marítimas, fluviais e lacustres; informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas; transportes e vias de comunicação e estruturas de atendimento ao cidadão (idem: 4103-4107). Sendo esta lei acompanhada por um conjunto de diplomas setoriais, que “concretizam a transferência de competências”, tendo o primeiro conjunto de sete diplomas setoriais, que estabelece a transferência de competências em sete áreas diferentes, sido aprovado no conselho de ministros de 13 setembro 2018 (Proposta de Lei 62/XII).

da atribuição de competências ao poder local mais próximo dos cidadãos e que outrora eram exclusivas do Estado central.

À partida, poder-se-ia considerar que o facto destes dois eventos ocorrerem na mesma legislatura pudesse ter um impacto positivo no nível de envolvimento das autarquias no Orçamento Participativo de Portugal, desde logo porque a atribuição de novas competências dotaria as autarquias de uma maior capacidade, por exemplo, para executar os projetos vencedores, da mesma forma que se a própria reforma procura atribuir competências do Estado central ao poder local, seria expectável que esta fosse acompanhada por uma maior preocupação, por parte do executivo, em promover um envolvimento direto do poder local no Orçamento Participativo¹²⁵. Contudo, apesar da Proposta de Lei para a Descentralização ser de fevereiro de 2017, a respetiva Lei não só, só foi publicada em Diário da República no final do verão de 2018, como a mesma estabelece o início da transferência de competências a partir de 2019, admitindo igualmente uma transferência gradual de competências até 2021 (Lei n.º50/2018: 4102), tratando-se por conseguinte de um processo prolongado cujos efeitos só começarão a ser perceptíveis na íntegra a partir de 2020/2021.

Assim, apesar do Orçamento Participativo de Portugal e a reforma de descentralização serem marcos desta legislatura, como as duas primeiras edições do processo participativo nacional são anteriores à implementação desta reforma, não refletem ainda os potenciais efeitos desta no que diz respeito a um maior envolvimento do poder local no Orçamento Participativo, razão pela qual a variável assume um nível intermédio¹²⁶.

¹²⁵ Note-se que o envolvimento direto destes atores locais permitiria ao executivo tirar partido do conhecimento privilegiado destes órgãos do poder local sobre os territórios e respetiva população.

¹²⁶ Recorde-se contudo que a variável só assumiria um nível mínimo se o Orçamento Participativo de Portugal não fosse sequer acompanhado por uma tentativa de reforma de descentralização.

2.6 Balanço final das primeiras duas edições

As primeiras duas edições apresentam, como se pode constatar, um perfil praticamente comum:

Tabela nº3 Perfil da edição 2017 e da edição de 2018 do Orçamento Participativo de Lisboa.

Dimensões e variáveis	Edição 2017	Edição 2018
I. Dimensão Financeira		
1. Verba afeta ao Orçamento Participativo	B	B
2. Custos organizacionais	M	M
3. Critérios de distribuição	I	I
II. Dimensão Normativa		
1. Grau de institucionalização	M	M
1.1 Quem define as regras	B	B
2. Lógica do Orçamento Participativo	I	I
3. Relação do Orçamento Participativo com os instrumentos de planeamento	I	I
4. Convivência com outros instrumentos participativos	M	M
III. Dimensão da Participação (Cidadãos)		
1. Grau de organização dos Participantes	B	B
2. Formas de participação	B	B
3. Espaços de participação	I	M
4. Monitorização e Controlo	B	B
Dimensão da Participação (o Executivo)		
1. O papel do executivo camarário no processo	M	M
2. Transparência e prestação de contas	I	I
IV. Dimensão Territorial		
1. Grau de descentralização	I	I

B= variável assume nível mínimo; I= variável assume nível intermédio; M= variável assume nível máximo

A única variação em relação à edição anterior encontra-se assinalada a vermelho.

Tendo em consideração que o Orçamento Participativo nacional se trata de uma iniciativa recente, é pois compreensível que as suas primeiras edições, sobretudo a primeira edição devido ao seu carácter experimental, apresentem algumas fragilidades metodológicas que devem no futuro ser alvo de ajustes. Nesse sentido, a partir da segunda edição, começou a assistir-se a uma evolução, ainda que contida, por forma a ultrapassar algumas dessas fragilidades metodológicas. Como tal, a partir da edição de 2018, os cidadãos puderam apresentar propostas igualmente a partir do respetivo *site* da iniciativa, permitindo uma combinação de espaços de participação virtual e presencial quer na fase de apresentação de propostas, quer na fase de votação, o que por sua vez, conduziu a uma progressão da respetiva variável para um nível máximo. No entanto, na segunda edição um terço das variáveis continuou a apresentar um nível mínimo¹²⁷, existindo portanto aspetos metodológicos nomeadamente em relação à participação dos cidadãos ou à dimensão territorial que podem ser melhorados.

Deste modo, no que diz respeito à participação dos cidadãos seria importante que durante os encontros participativos realizados fosse adotado em definitivo o modelo de mesa redonda, por forma a incentivar a troca de ideias entre participantes, bem como numa fase posterior, seria importante que os cidadãos pudessem monitorizar, de forma sistemática, a concretização dos projetos vencedores sendo para isso necessário que o respetivo *site* da iniciativa participativa dispusesse de um espaço dedicado em exclusivo ao acompanhamento dos projetos vencedores, o que permitiria simultaneamente melhorar a própria prestação de contas associada à execução dos projetos vencedores. Além disso, do ponto de vista teórico seria relevante por um lado, envolver os cidadãos em outras fases do Orçamento Participativo nacional, nomeadamente garantir um maior envolvimento no próprio processo final de avaliação. Do mesmo modo que, seria importante enquadrar do ponto de vista normativo a participação organizada, já que na realidade a inexistência de normas relativas à participação de grupos organizados só

¹²⁷ Assim, pode considerar-se que a evolução metodológica que teve início na segunda edição é ainda contida no sentido em que, não só um terço das variáveis continua a apresentar um nível mínimo, tal como procedeu-se à introdução de um número diminuto de alterações. Além da possibilidade de apresentar propostas e votar quer através de espaços presenciais, quer através de espaços virtuais, de registar apenas o aumento da verba afeta à edição de 2018, cuja qual apesar de constituir um passo importante, não teve ao contrário da primeira alteração citada qualquer impacto na variação da respetiva variável.

ignora a situação, acentuando o risco latente de exclusão dos cidadãos mais vulneráveis do ponto de vista socioeconómico.

Note-se, no entanto, que alguns dos aspetos metodológicos a melhorar podem não só ser mais desafiantes, tendo em conta tratar-se de uma experiência participativa à escala nacional, como é o caso da própria inclusão dos municípios e por sua vez a respetiva coordenação entre estes e o Estado central. Da mesma forma que, estas alterações poderiam, eventualmente, implicar alguns riscos, veja-se o caso das formas de participação. Caso fosse possível o total envolvimento¹²⁸ dos participantes nomeadamente na definição das normas existentes, correr-se-ia o risco não só destes poderem tentar definir as regras por forma a suprir os seus próprios interesses, tal como a possibilidade dos cidadãos à escala nacional poderem participar nesta fase de definição das regras poderia gerar uma situação caótica, prolongando temporalmente o próprio processo participativo.

Por último, o Orçamento Participativo de Portugal apresenta de forma geral, algumas opções metodológicas muito positivas, de destacar o facto de este estar integrado num vasto conjunto de medidas que visam melhorar a qualidade da democracia, o que à partida poderá contribuir para reforçar os resultados pretendidos, da mesma forma que a introdução de determinados critérios para a rejeição de propostas, poderá à partida ter um impacto positivo no prazo de execução dos projetos vencedores.

3. O Orçamento Participativo de Lisboa e o Orçamento Participativo de Portugal em perspetiva comparada

Para compreender de que forma o conhecimento privilegiado de António Costa e Graça Fonseca relativamente ao Orçamento Participativo da capital influenciou posteriormente o próprio *design* das primeiras edições do Orçamento Participativo de Portugal, é necessário colocar lado a lado o perfil de cada uma das experiências participativas, por

¹²⁸ Por total envolvimento entenda-se o facto de os cidadãos serem responsáveis em exclusivo pelas normas do processo participativo.

forma a comparar o respetivo *design* e assim, identificar semelhanças e diferenças que possam existir do ponto de vista metodológico entre estas experiências participativas¹²⁹.

3.1 A dimensão financeira

Em primeiro lugar, no que diz respeito à dimensão financeira, em ambas as experiências participativas, os cidadãos puderam decidir como investir uma pequena percentagem do Orçamento municipal ou do Orçamento de Estado, razão pela qual a respetiva variável assume um nível mínimo em ambos os casos. Todavia é importante ir mais além nesta interpretação uma vez que, no caso do Orçamento Participativo de Portugal não existe uma estagnação da verba afeta à iniciativa, embora essa percentagem seja ainda mais reduzida¹³⁰, tendo em conta que o montante global que os cidadãos puderam decidir como investir é relativamente semelhante ao montante disponibilizado no próprio Orçamento Participativo de Lisboa¹³¹. Como o Orçamento de Estado, que constitui o denominador desta fração, é muito superior ao Orçamento do município de Lisboa, a percentagem do Orçamento total que os cidadãos puderam decidir como investir no caso do Orçamento Participativo nacional não é da ordem de algumas décimas, como aconteceu no município de Lisboa, mas sim de apenas algumas milésimas do próprio Orçamento do Estado.

Desta forma, se no caso do Orçamento Participativo de Lisboa os cidadãos tiveram a oportunidade de decidir como investir uma pequena percentagem do Orçamento Municipal, no caso do Orçamento Participativo de Portugal os cidadãos puderam decidir como investir uma ‘percentagem micro’ do Orçamento de Estado, o que evidencia uma

¹²⁹ De recordar que no final dos capítulos relativos às edições em causa do Orçamento Participativo de Lisboa e do Orçamento Participativo de Portugal constatou-se que estas edições apresentavam entre si um *design* muito semelhante. Tendo em conta que só existe uma diferença significativa, relativamente à variável critérios de distribuição, entre o perfil da edição de 2016/2017 do Orçamento Participativo de Lisboa face ao perfil da edição de 2015/2016. Tal como, no caso do Orçamento Participativo nacional a única alteração no que diz respeito ao perfil das primeiras duas edições, prende-se com a evolução para o nível máximo da variável espaços de participação. Por esta razão, é possível comparar diretamente o perfil praticamente comum às duas edições do Orçamento Participativo de Portugal com o perfil, por sua vez, muito semelhante das duas edições analisadas do Orçamento Participativo de Lisboa.

¹³⁰ Recorde-se que no caso do Orçamento Participativo de Lisboa os cidadãos puderam decidir como investir nas edições de 2015/2016 e 2016/2017, 0,4% e 0,3% do orçamento municipal respetivamente. No caso das edições de 2017 e 2018 do Orçamento Participativo de Portugal os cidadãos puderam decidir como investir cerca de 0,005% e 0,008% respetivamente.

¹³¹ A verba afeta a ambas as edições do Orçamento Participativo de Lisboa foi na ordem dos 2,5 milhões de euros (Lisboa, 2015a: 3; Lisboa, 2016a: 3) contra o montante de 3 milhões e 5 milhões de euros disponibilizados respetivamente nas edições de 2017 e 2018 do Orçamento Participativo de Portugal (Lei n.º 42/2016: 4875; Lei n.º 114/2017: 6768).

das fragilidades associadas à utilização da tabela de análise adaptada a partir da proposta de Cabannes e Lipietz (2015: 6). Recorde-se que a tabela de análise proposta por estes últimos autores foi concebida com o intuito de identificar o perfil de processos participativos à escala local. Ora quando esta mesma tabela é transposta para a análise de um processo participativo à escala nacional, como é o caso inédito do Orçamento Participativo de Portugal, tal pode conduzir a uma certa simplificação da realidade ao ponto de oferecer-nos uma visão redutora do comportamento de algumas variáveis, levando-nos à partida a considerar que estas se comportam exatamente da mesma forma em ambas as experiências participativas, quando na realidade é necessário proceder a uma interpretação mais cautelosa destas, como acontece com esta primeira variável.

Por sua vez, quanto aos custos organizacionais, esta variável assume um nível máximo em ambas as experiências participativas, já que em ambos os casos foram acautelados uma série de outros custos para além do montante global que os cidadãos puderam decidir como investir. Estes outros gastos estavam relacionados nomeadamente com telecomunicações, já que era possível votar nos projetos a votação no Orçamento Participativo de Portugal através de SMS gratuito à semelhança do que já se sucedia no Orçamento Participativo de Lisboa. Tal como estes custos previam em ambas as experiências participativas a divulgação da própria iniciativa, quer através da realização de iniciativas associadas especificamente com o Orçamento Participativo e da presença em outros eventos, quer através da existência da viatura ou do autocarro OP¹³². O que demonstra que perante estas opções metodológicas que já haviam demonstrado ter sido bem-sucedidas no processo participativo da capital, o executivo optou por canalizar toda a experiência já existente para reproduzir exatamente o mesmo tipo de custos organizacionais associados exatamente aos mesmos meios de divulgação e assegurar igualmente a gratuitidade dos SMS durante o período de votações.

Por último, quanto aos critérios de distribuição parecem existir à partida algumas diferenças. Recorde-se que no caso do Orçamento Participativo de Lisboa só a partir de 2017 é que passaram a coexistir dois tipos de critérios com introdução de um critério territorial assente divisão do município em cinco unidades de intervenção territorial por forma a garantir uma repartição equitativa do montante disponível por todo o município.

¹³² O autocarro do Orçamento Participativo de Portugal existente somente na edição de 2017 corresponde de certa maneira, a uma transposição para a experiência participativa nacional da viatura OP existente em ambas as edições analisadas do Orçamento Participativo de Lisboa.

Já as primeiras edições do Orçamento Participativo de Portugal apresentavam um único tipo de critério de distribuição, sendo a verba afeta dividida de forma equitativa segundo critérios territoriais, partindo do contributo da divisão já existente do território nacional nas sete áreas NUT II (Resolução do Conselho de Ministros n.º25/2017: 536). Embora o Orçamento Participativo de Lisboa apresente mais um tipo de critério de distribuição que o Orçamento Participativo nacional, o que à partida indicaria uma repartição ainda mais equitativa da verba afeta ao processo participativo¹³³, é contudo fundamental uma vez mais, procurar ir mais além da visão por vezes redutora oferecida pela comparação direta dos respetivos perfis, procurando interpretar tal diferença.

De salientar que, se o Orçamento Participativo de Lisboa só passou a integrar critérios territoriais, prestando uma maior atenção à repartição equitativa dos recursos disponíveis pelas várias freguesias a partir da edição de 2016/2017, o Orçamento Participativo de Portugal apresenta este critério exatamente desde a sua primeira edição dado que um dos seus objetivos passa pela integração do território, isto é por estimular a participação e ligação dos cidadãos através dos projetos de todo o país (*ibidem*). Além disso, importa destacar que a introdução de critérios de distribuição baseados na dimensão dos projetos como acontece no caso da experiência participativa de Lisboa seria irrelevante no caso do Orçamento Participativo nacional pelo facto dos projetos associados a este serem relativamente pequenos dado que as respetivas propostas não podem ultrapassar cada uma, sob pena de serem rejeitadas, o investimento máximo previsto de duzentos mil euros (Resolução do Conselho de Ministros n.º25/2017: 537).

3.2 A dimensão normativa

Quer o Orçamento Participativo de Lisboa, quer o Orçamento Participativo nacional apresentam um elevado grau de institucionalização dado que ambos dispõe de um enquadramento normativo anualmente revisto. Reproduzindo este último a mesma tendência já registada no caso do Orçamento Participativo da capital, uma vez que o executivo detém em exclusivo o poder para definir essas normas, controlando indiretamente todo o processo participativo. Contudo, note-se que se por um lado, poderia

¹³³ Por essa razão enquanto a variável critérios de distribuição assume um nível máximo no caso das edições analisadas do Orçamento Participativo de Lisboa, a respetiva variável assume um nível intermédio no caso das primeiras edições do Orçamento Participativo de Portugal.

ser importante pelo menos do ponto de vista teórico envolver mais os cidadãos inclusive na definição do enquadramento normativo anual, tal poderia implicar para ambas as experiências participativas, o risco de determinados participantes, nomeadamente grupos de interesse, perceberem a possibilidade de participação na definição das próprias regras subjacentes ao processo participativo, como uma oportunidade para tentar defini-las da forma mais favorável possível à prossecução dos seus próprios interesses específicos¹³⁴. Da mesma forma que, poderia implicar uma maior dificuldade em termos de gestão temporal, sobretudo no caso do Orçamento Participativo de Portugal, dado que a sua escala nacional levaria a um prolongamento temporal do próprio processo participativo. Como tal, a inclusão dos cidadãos nesta fase revela-se um passo exigente que permite questionar por um lado até que ponto é favorável a inclusão dos próprios cidadãos nesta etapa¹³⁵, e por outro lado, caso se considere imprescindível a participação dos cidadãos nesta fase, perante tais dificuldades e riscos, o mesmo exige que seja encontrada a melhor forma possível, que consiga assegurar por um lado a participação dos cidadãos na definição normativa sem prolongar exageradamente no tempo o processo participativo e limitando o risco por si só latente, de existirem grupos dispostos a manipular as regras em prol da prossecução dos seus objetivos.¹³⁶

No que diz respeito à lógica subjacente ao Orçamento Participativo, ambas as experiências têm uma lógica fundamentalmente política, já que visam aproximar e fomentar a confiança dos cidadãos face aos representantes eleitos, ao permitir que os cidadãos possam decidir como investir uma parte dos recursos públicos disponíveis,

¹³⁴ Considera-se este risco transversal a todos os Orçamentos Participativos que apresentam um enquadramento normativo, sendo este independente do facto das normas preverem ou não a participação de grupos organizados.

¹³⁵ A quando da descrição desta variável e respetivo critério de análise, no capítulo relativo às justificações metodológicas, considerou-se à partida a inclusão dos cidadãos na definição do enquadramento normativo como positivo, não sendo nestes casos limitadas as formas de participação, razão pela qual a variável assumiria um nível máximo. Da mesma forma que, se considerava à partida negativo, o facto de os cidadãos serem excluídos de uma etapa cujo resultado ditava como estes poderiam participar, razão pela qual nos casos em que o executivo era o único responsável pela definição das regras, a variável assumia um nível mínimo. No entanto, posteriormente ao longo da análise empírica foi possível identificar uma série de questões que espelham os desafios e riscos associados à inclusão dos cidadãos nesta fase.

¹³⁶ Através de um modelo misto, no qual participaria o executivo, o principal agente normativo que definiria diferentes conjuntos de normas de participação para a(s) próxima(s) edição(ões) e os cidadãos participariam indiretamente podendo votar no modelo normativo que prefeririam, poderia constituir um modelo possível para assegurar por um lado, a participação dos cidadãos na definição normativa sem prolongar exageradamente no tempo o processo participativo e por outro lado, limitar o risco de certos grupos manipularem as normas.

apresentando ambos os Orçamentos Participativos um carácter deliberativo (Lisboa, 2015b; Resolução do Conselho de Ministros n.º25/2017: 536).

Por sua vez, em ambos os casos existe uma relação somente indireta do Orçamento Participativo com outros instrumentos de planeamento, uma vez que no caso do Orçamento Participativo nacional à semelhança do Orçamento Participativo de Lisboa, não existe uma interação direta com os instrumentos participativos de planeamento através da realização de uma conferência. O que existe é uma partilha de objetivos entre o Orçamento Participativo de Portugal e os objetivos estratégicos definidos pelo Ministério do Planeamento e Infraestruturas ou no caso do Orçamento Participativo de Lisboa, a maioria das propostas e projetos vencedores coincidirem com aquelas que são reconhecidas como áreas prioritárias pelo Plano Diretor Municipal.

De destacar, por fim, que embora o Orçamento Participativo de Lisboa faça parte de um conjunto de outros instrumentos participativos, note-se que este último foi implementado pela primeira vez em conjunto com um número diminuto de outros instrumentos participativos e que só posteriormente é que começaram a surgir no município outras iniciativas participativas. Já o Orçamento Participativo de Portugal não só desde a sua primeira edição está inserido numa série de outros instrumentos participativos, como de resto já acontecia no processo participativo da capital, como reproduziu à escala nacional inclusive algumas das iniciativas já existentes neste município como as consultas públicas ou as sessões públicas, estas últimas realizadas pelo país em 2016¹³⁷. Assim, o executivo socialista gozando desse conhecimento conseguiu ir mais longe, reconhecendo a importância de associar, desde a primeira edição, o Orçamento Participativo de Portugal a um número significativo de outros instrumentos participativos e inclusive estabelecendo instrumentos participativos destinados exclusivamente aos mais jovens.

¹³⁷ Recorde-se que no ano que antecedeu a implementação do Orçamento Participativo nacional, foram realizadas pelo país várias sessões com a presença de diversos ministros para prestar contas aos cidadãos reproduzindo de certa forma o modelo de reuniões públicas descentralizadas já realizadas no município de Lisboa.

3.3 A dimensão participação

3.3.1 A participação dos cidadãos

No que diz respeito à participação dos cidadãos, de registar que o Orçamento Participativo nacional não reproduz quanto ao grau de organização dos cidadãos a mesma tendência registada para o Orçamento Participativo de Lisboa, já que as normas de participação das duas edições analisadas do Orçamento Participativo da capital, ao contrário das normas de participação das primeiras duas edições do Orçamento Participativo de Portugal consagravam a participação de qualquer organização da sociedade civil (Lisboa, 2015b; Lisboa, 2016b). Esta diferença metodológica que determina que a respetiva variável assumia níveis antagónicos nas respetivas tabelas de análise, resulta curiosamente do facto de existirem diferentes perspetivas quanto ao nível de organização dos participantes, mais propriamente em relação à importância da participação organizada, o que constitui um aspeto bastante intrigante tendo em conta o facto dos protagonistas e responsáveis políticos envolvidos em ambas as experiências participativas serem comuns.

Deste modo, se no caso do Orçamento Participativo de Lisboa entendeu-se que a participação deveria ser o mais inclusiva possível, ao ponto de incluir todos os cidadãos maiores de idade, fosse a título individual, fossem cidadãos organizados (Francisco, 2019). No caso das primeiras duas edições do Orçamento Participativo de Portugal, as normas de participação preveem a participação dos cidadãos somente a título individual uma vez que se entende que o “Orçamento Participativo de Portugal não é, nem pode ser um meio para apoiar ou financiar entidades coletivas”.¹³⁸ Opção que gera contudo, um certo vazio normativo pois não só não impede que grupos organizados possam interferir indiretamente no Orçamento Participativo, como acentua os riscos associados a uma tentativa de participação descontrolada por parte destes grupos organizados, dado que, ao contrário do que acontece com as normas de participação do Orçamento Participativo de Lisboa, como não está prevista a participação destes grupos organizados não é possível por conseguinte delimitar as formas de participação destes grupos. Assim, embora o Orçamento Participativo da capital não seja imune a práticas de *lobby* e aos riscos que daí advém, o facto destes grupos organizados serem incluídos no processo e existirem normas de participação que definem os moldes de participação destes grupos, implica que haja

¹³⁸ Explicação obtida na entrevista realizada a um técnico da Equipa responsável pela operacionalização do Orçamento Participativo de Portugal.

um maior controlo por parte das autoridades relativamente ao seu cumprimento, particularmente por parte da equipa técnica responsável pela operacionalização do Orçamento Participativo de Lisboa, o que não se verifica no caso do Orçamento Participativo nacional.

Quanto às formas e espaços de participação, quer nas edições analisadas do Orçamento Participativo de Lisboa, quer nas primeiras edições do Orçamento Participativo de Portugal a participação dos cidadãos era limitada à apresentação de propostas e à votação de projetos. Sendo que, ambas as edições analisadas do Orçamento Participativo de Lisboa permitiam uma participação em multicanal durante a fase de apresentação de propostas e posteriormente na fase de votação de projetos, através da combinação de espaços de participação presencial como as assembleias presenciais e as assembleias de voto realizadas em diferentes freguesias, com espaços de participação não presenciais que permitiam a apresentação de propostas e a votação em projetos através do respetivo *site* da iniciativa ou ainda a sua votação via SMS. No caso do Orçamento Participativo de Portugal, só a partir da segunda é que passou a ser possível uma participação em multicanal, sendo assim possível, apresentar propostas através dos encontros participativos realizados pelo país ou através do respetivo *site* como acontecia no Orçamento Participativo de Lisboa. Tal como durante a fase de votação dos projetos não só era possível votar via SMS ou pelo *site* como também votar presencialmente nos Espaços do Cidadão. Através dos Espaços do Cidadão foi possível assegurar espaços de participação presencial, sem recorrer à realização de assembleias de voto, como acontecia na experiência participativa de Lisboa. Tirando partido destas infraestruturas já existentes pelo país que permitiam apoiar a participação dos cidadãos que não tinham acesso a estas tecnologias foi possível assegurar espaços presenciais de voto sem qualquer custo adicional e ultrapassar a limitação associada à escala nacional durante a primeira edição.

Por fim, de salientar quanto ao formato da apresentação de propostas e de votação de projetos, que se no caso da experiência participativa de Lisboa os cidadãos podiam apresentar as suas propostas através do modelo de mesa redonda, no caso do Orçamento Participativo de Portugal, os encontros participativos realizados não seguiam um formato fixo, já que existiam encontros participativos onde os participantes limitavam-se a apresentar as suas propostas através de uma simples apresentação oral, e outros onde as ideias eram apresentadas através da realização de mesas redondas. Quanto ao formato de votação, em ambas as experiências participativas cada cidadão disponha de dois votos,

tendo direito a votar num projeto pertencente a cada um dos dois grupos de projetos a votação¹³⁹.

Por último quanto à variável monitorização e controlo, ambas as experiências participativas não apresentavam nenhum órgão específico à semelhança do Conselho do Orçamento Participativo (Falanga, 2018b: 465), nem nenhum outro tipo de comissão ou associação específica, formada pelos cidadãos, destinada a controlar nomeadamente a execução dos projetos vencedores, razão pela qual a variável não pode assumir em ambos os casos um nível máximo. Se no caso das edições analisadas do Orçamento Participativo de Lisboa todos cidadãos, e não só os proponentes, podem acompanhar indiretamente a evolução da execução dos projetos vencedores a partir do portal Lisboa Participa, no qual é publicada informação sobre cada projeto vencedor, incluindo de edições anteriores, informação essa que constitui uma espécie de histórico ou processo de cada um destes, já que se encontra organizada cronologicamente numa só página *online*, o mesmo não se sucede no caso das primeiras duas edições do Orçamento Participativo de Portugal já que o próprio *site* do Orçamento Participativo de Portugal não dispõe até ao momento de um espaço que constitua uma espécie de histórico dos projetos vencedores permitindo o acompanhamento sistemático destes projetos pelos próprios cidadãos, que dependem desta forma da informação publicada em diversas fontes, redes sociais ou eventualmente a imprensa.

3.3.2 A participação dos executivos

No que diz respeito à participação do executivo, recorde-se que ambas as experiências participativas têm origem fundamentalmente numa concessão do poder político, o que justifica em parte o interesse e o apoio demonstrado por ambos os executivos, cujo qual, se traduz por sua vez, num grande envolvimento destes últimos atores quer na preparação quer no decorrer dos próprios processos participativos. Por conseguinte, ambos os executivos têm uma grande capacidade de controlo sob os respetivos Orçamentos

¹³⁹ Os cidadãos tinham assim direito a votar num projeto local e num projeto estruturante no caso do Orçamento Participativo de Lisboa, ou num projeto de âmbito nacional e num projeto de âmbito territorial no caso do Orçamento Participativo de Portugal. Note-se ainda que o Orçamento Participativo de Portugal reproduz a mesma estratégia já existente no caso do Orçamento Participativo de Lisboa para evitar a multiplicação de votos, uma vez que cada cidadão ao votar tinha que associar o respetivo número do Cartão de Cidadão.

Participativos, já que definem em exclusivo as respetivas normas de participação e estão envolvidos indiretamente na fase de análise técnica das propostas, no caso do Orçamento Participativo de Lisboa o executivo é representado nesta fase pelos gabinetes de vereação e no caso do Orçamento Participativo de Portugal pelos vários Ministérios e restantes serviços do Estado com competências nas áreas das propostas apresentadas (Resolução do Conselho de Ministros n.º. 25/2017: 537).

Além disso, se na experiência participativa da capital o executivo, através da presença do Presidente da Câmara e alguns vereadores marcava presença em alguns dos eventos e iniciativas como é o caso da cerimónia oficial de apresentação pública dos projetos vencedores. No caso das primeiras edições do Orçamento Participativo nacional, constata-se uma presença ainda mais significativa do próprio executivo nos eventos associados, já que todas as edições de esclarecimento realizadas antes da primeira edição bem como boa parte das iniciativas de divulgação e todos os encontros participativos realizadas em ambas as edições contaram com a presença da Secretária de Estado Adjunta e da Modernização Administrativa, da mesma forma que a Ministra da Presidência e Modernização Administrativa, o Primeiro-Ministro e outros ministros inclusive estiveram presentes em alguns destes encontros ou iniciativas.

Assim, se no Orçamento Participativo de Lisboa, o executivo está presente num número pontual de eventos associados ao Orçamento Participativo não participando em nenhum encontro participativo, cujos quais são da total responsabilidade da equipa técnica responsável pela operacionalização do processo participativo, no caso nacional há uma maior preocupação por parte do executivo, pelo facto de se tratar de uma experiência participativa recente, em estar presente, através da Secretária de Estado em todos os encontros participativos, que são assim moderados por esta em conjunto com os técnicos da equipa do Orçamento Participativo de Portugal.

Quanto à transparência e prestação de contas, em ambos os casos, todas as informações necessárias relativas às iniciativas foram publicadas no início de cada edição no respetivo *site* do Orçamento Participativo e no portal Lisboa Participa¹⁴⁰. Por sua vez, no decorrer do processo participativo após as fases de apresentação e análise técnica de propostas

¹⁴⁰ Note-se ainda que ambos os processos são constituídos pelas mesmas fases: apresentação de propostas, análise técnica das propostas apresentadas, publicação da lista provisória de projetos a votação prevendo um período para reclamações, período de votação e apresentação pública dos projetos vencedores. Repare-se no entanto que o período temporal no qual decorre cada uma destas fases no caso do Orçamento Participativo nacional é naturalmente mais prolongado.

foram publicados nos respetivos *sites* a lista provisória de projetos a votação, consagrando a possibilidade de se proceder a reclamações, tal como posteriormente no final do processo participativo foram igualmente publicados os resultados finais.

Desta forma, se no que diz respeito à transparência não existem diferenças entre o processo participativo nacional e o Orçamento Participativo de Lisboa, o mesmo não se sucede com a questão da prestação de contas relativamente à execução dos projetos vencedores, uma vez que o portal Lisboa Participa conta com um espaço específico, no qual os cidadãos podem acompanhar sistematicamente o estado de execução dos projetos vencedores, da mesma forma que após a conclusão de cada uma das edições analisadas era publicado um relatório final que pretendia fazer um balanço geral destas edições. No caso do Orçamento Participativo de Portugal, não existe o hábito de proceder a um balanço geral da edição na sequência do processo de avaliação, através da publicação do respetivo relatório de cada edição tal como, o respetivo *site* não apresenta um espaço dedicado em exclusivo ao estado de execução dos projetos vencedores. O mesmo não significa que não exista uma prestação de contas, mas este aspeto poderia ser melhorado, dado que os desenvolvimentos associados à execução dos projetos vencedores são publicados apenas esporadicamente através de diferentes plataformas.

Por último, quanto aos projetos vencedores, recorde-se que no caso do Orçamento Participativo de Lisboa, a execução dos projetos vencedores, dentro de uma margem temporal de dois anos, constitui uma das fragilidades associadas a este processo participativo, se não mesmo, o seu maior ‘calcanhar de Aquiles’, uma vez que os prazos previstos para a execução dos projetos vencedores dificilmente são cumpridos, sendo as taxas de execução a dois anos relativamente baixas¹⁴¹. Ora no caso das primeiras edições do Orçamento Participativo nacional, embora não tenham sido aferidas em concreto as taxas de execução por considerar-se não existir o distanciamento temporal necessário, foi possível verificar no caso da edição de 2017, que uma percentagem relativamente maior de projetos vencedores estava pelo menos numa fase avançada de execução ou já tinham mesmo sido concluídos.

Assim, é possível considerar que uma das principais aprendizagens resultante da experiência pessoal de António Costa e Graça Fonseca com o Orçamento Participativo

¹⁴¹ Note-se que a taxa de execução dos projetos vencedores da edição de 2015/2016 é de 27% enquanto na edição de 2016/2017 é de 12%, o que corresponde a uma média de 20%.

de Lisboa prende-se precisamente com a questão da concretização dos projetos vencedores, pois tendo estes um conhecimento privilegiado das dificuldades associadas à execução dos projetos, terão procurado ultrapassar esta fragilidade associada ao processo participativo da capital impondo novas regras que revelaram ter um impacto positivo na concretização dos projetos vencedores do Orçamento Participativo nacional. Desta forma, no caso do Orçamento Participativo de Portugal, as normas de participação não só estabelecem um prazo máximo para a execução dos projetos (24 meses), como estas estabelecem que caso a proposta apresentada implique a construção de infraestruturas e/ou um investimento superior a duzentos mil euros, tal possa conduzir à rejeição dessas mesmas propostas. Por conseguinte, como os projetos vencedores do processo participativo nacional não implicam a realização de obras estruturais profundas, a maioria dos projetos vencedores não incide ao contrário do que acontece no Orçamento Participativo de Lisboa na construção de espaços verdes, ou infraestruturas viárias, mobilidade e transportes mas sim na cultura, ciência e educação, pelo que é possível assim à partida, contornar todos os imprevistos associados à realização de grandes obras que prejudicavam a execução dos projetos vencedores. O mesmo não significa que não possam existir dificuldades ou imprevistos associados à execução dos projetos vencedores do Orçamento Participativo de Portugal, significa sim que estes ao ocorrerem são de outra ordem e relativamente mais fáceis de ultrapassar.

3.4 A dimensão territorial

Quer o Orçamento Participativo de Lisboa, quer o Orçamento Participativo de Portugal foram acompanhados por uma reforma de descentralização de competências ao nível municipal e nacional respetivamente¹⁴². Se as edições analisadas da experiência participativa de Lisboa são posteriores à implementação da reforma administrativa do município, refletindo uma preocupação do próprio município em permitir que as juntas tivessem um papel ainda mais ativo na cogovernança do município, dotando-as com mais competências e permitindo que estas tivessem ainda mais capacidades para executar os

¹⁴² Recorde-se que é estabelecida à partida a hipótese que a reforma da descentralização poderá ter um efeito positivo na inclusão dos municípios no decorrer do próprio Orçamento Participativo nacional, à semelhança do que aconteceu no município de Lisboa, já que a atribuição de novas competências aos municípios não só dotaria os municípios de mais competências para concretizarem de forma autónoma os projetos vencedores, como a própria reforma de descentralização deveria implicar uma alteração da forma como o Estado perspetiva e se relaciona com os próprios municípios.

projetos vencedores. As primeiras edições do Orçamento Participativo de Portugal antecedem a implementação da reforma da descentralização, e por isso, ainda não estavam reunidas à partida todas as condições necessárias, nomeadamente do ponto de vista legislativo para assegurar uma participação mais efetiva dos municípios na experiência participativa.

Tais diferenças refletem-se por fim, no facto de nas edições analisadas do Orçamento Participativo de Lisboa existir a possibilidade do executivo delegar através da assinatura de um protocolo a total responsabilidade da execução dos projetos às juntas de freguesia, enquanto no caso nacional a existir o envolvimento dos atores locais na execução dos projetos vencedores, tal implica a assinatura prévia de um protocolo para fixar os termos não de uma delegação de competências mas antes de uma parceria entre o Estado e estes atores locais.

Por último, seria interessante aferir, após terminar o período previsto para a transferência faseada de competências (pós 2021), se existe efetivamente uma correlação positiva entre a descentralização de competências e a inclusão dos municípios no Orçamento Participativo nacional. Embora note-se que à partida a inclusão dos municípios ao nível nacional, à semelhança do que já acontece no Orçamento Participativo de Lisboa, exigiria uma maior capacidade de coordenação tendo em conta o crescimento do número de atores envolvidos diretamente no processo. No entanto, essa inclusão ao acontecer seria muito útil nomeadamente na fase de análise técnica de propostas pois poderia oferecer a perspetiva local sobre as propostas apresentadas, o que poderia facilitar a própria triagem das propostas.

3.5 Orçamento Participativo de Portugal: isomorfismo, adaptação ou inovação institucional?

Ao comparar os respetivos perfis associados às diferentes edições analisadas quer do Orçamento Participativo de Lisboa, quer do Orçamento Participativo de Portugal verificou-se que a maioria dos aspetos metodológicos que caracterizam estas duas experiências participativas são comuns entre si. Desta forma, as edições analisadas do Orçamento Participativo nacional reproduzem a maioria dos aspetos metodológicos por sua vez associados ao *design* das edições analisadas do Orçamento Participativo de

Lisboa, já que a maioria das variáveis que compõem o perfil de ambas as experiências participativas assumem o mesmo nível em ambos os casos.¹⁴³

Tabela nº4 – Comparação do perfil das edições de 2015/2016 e 2016/2017 do Orçamento Participativo de Lisboa com o perfil das edições de 2017 e 2018 do Orçamento Participativo de Portugal.

Dimensões e variáveis	Edições do Orçamento Participativo Lisboa	Edições do Orçamento Participativo de Portugal
I. Dimensão Financeira		
1. Verba afeta ao Orçamento Participativo	B	B
2. Custos organizacionais	M	M
3. Critérios de distribuição	I 2015/2016 M 2016/2017	I
II. Dimensão Normativa		
1. Grau de institucionalização	M	M
1.1 Quem define as regras	B	B
2. Lógica do Orçamento Participativo	I	I
3. Relação do Orçamento Participativo com os instrumentos de planeamento	I	I
4. Convivência com outros instrumentos participativos	M	M
III. Dimensão da Participação (Cidadãos)		
1. Grau de organização dos participantes	M	B
2. Formas de participação	B	B
3. Espaços de participação	M	I 2017 M 2018
4. Monitorização e controlo	I	B
Dimensão da Participação (o Executivo)		
1. O papel do executivo camarário no processo	M	M
2. Transparência e prestação de contas	M	I
3. Concretização dos projetos vencedores	I 2015/2016 B 2016/2017	—————

¹⁴³ Note-se que embora na maioria das variáveis o nível ocupado por estas seja um objeto de análise por si só suficiente, existem todavia algumas variáveis em relação às quais não é suficiente uma análise baseada neste conforme é sublinhado numa fase inicial deste capítulo.

IV. Dimensão Territorial		
1. Grau de descentralização	M	I

B= variável assume nível mínimo; I= variável assume nível intermédio; M= variável assume nível máximo.

I 2015/2016 | B 2016/2017= variável assume um nível intermédio na edição de 2015/2016 do Orçamento Participativo de Lisboa e um nível mínimo na edição seguinte.

I 2015/2016 | M 2016/2017= variável assume um nível mínimo na edição de 2015/2016 do Orçamento Participativo de Lisboa evoluindo para um nível máximo na edição seguinte.

I 2017 | M 2018= variável assume um nível intermédio na edição de 2017 do Orçamento Participativo de Lisboa evoluindo para um nível máximo na edição de 2018.

No caso dos aspetos metodológicos que são comuns, constatou-se que boa parte das opções metodológicas que são reproduzidas pelas primeiras duas edições do Orçamento Participativo de Portugal correspondem a escolhas metodológicas que haviam-se revelado bem-sucedidas no caso do Orçamento Participativo da capital. Desta forma, aproximadamente metade (do total) dos aspetos metodológicos que são comuns a ambas as experiências correspondem exatamente a estas opções, ou seja a variáveis que já apresentavam um nível máximo no caso do perfil das edições analisadas do Orçamento Participativo de Lisboa. Como é o caso dos custos organizacionais associados à implementação do Orçamento Participativo não se limitarem ao montante global disponível e o facto do Orçamento Participativo de Portugal apresentar um elevado grau de institucionalização. Ou ainda o facto da experiência participativa nacional estar também inserida num conjunto de outros instrumentos participativos, combinando ainda, desde 2018, espaços de participação presenciais e virtuais nas várias fases que permitem a participação dos cidadãos.

Se as primeiras duas edições do Orçamento Participativo de Portugal reproduzem estes aspetos metodológicos positivos associados às edições em causa do Orçamento Participativo da capital, estas reproduzem igualmente outros aspetos menos positivos. Ou seja, as primeiras duas edições do Orçamento Participativo de Portugal acabaram por reproduzir inclusivamente algumas fragilidades metodológicas apresentadas pelas edições de 2015/2016 e 2016/2017 do Orçamento Participativo de Lisboa. De destacar que em ambos os casos, as formas de participação dos cidadãos são limitadas à apresentação de propostas e à votação de projetos, tal como não existe uma relação direta com os instrumentos de planeamento existentes.

O facto destas primeiras edições do Orçamento Participativo de Portugal reproduzirem não só os aspetos metodológicos positivos como também alguns dos aspetos metodológicos que poderiam ser melhorados pelo Orçamento Participativo de Lisboa, à primeira vista poderia desafiar os pressupostos teóricos associados à aprendizagem de políticas. Contudo, importa não esquecer que a aprendizagem de políticas pressupõe não só que os responsáveis políticos na sequência da chamada avaliação retrospectiva em relação à política ou instrumento que serviu de referência, sejam capazes de retirar ilações identificando os aspetos positivos que deverão, dentro do possível, ser repetidos e os aspetos metodológicos menos positivos que podem ser melhorados, como também posteriormente, que os responsáveis políticos avaliem de forma prospetiva a implementação da política ou instrumento em causa, tendo em conta as particularidades do território, ou quaisquer outras especificidades associadas à futura política ou instrumento que pretendem ver implementado.

Assim, no caso do Orçamento Participativo de Portugal o conhecimento privilegiado, do Primeiro-ministro e da então Secretária de Estado Adjunta e para a Modernização Administrativa, permitiu que estes conhecessem em pormenor os aspetos positivos e os menos positivos associados ao modelo organizacional por detrás do Orçamento Participativo de Lisboa e que consequentemente tivessem optado por replicar, dentro do possível, os aspetos metodológicos positivos já citados. Todavia, o facto de terem sido replicados igualmente aspetos ainda a melhorar não significa que a quando da avaliação retrospectiva do *design* apresentado pelo Orçamento Participativo de Lisboa que estes atores não tivessem tido capacidade para reconhecer as respetivas fragilidades. Mas antes que, a quando da fase de avaliação prospetiva, ou seja de formulação sobre como implementar um Orçamento Participativo à escala nacional tendo como referência o *design* do Orçamento Participativo de Lisboa, que tenham sido identificadas especificidades relacionadas por um lado, com uma escala distinta como é a nacional, e por outro lado, com o carácter experimental da própria iniciativa, que podem ter dificultado determinadas alterações metodológicas. Veja-se o caso das formas de participação, embora possa ter sido identificada como uma opção metodológica menos positiva e que poderia ser eventualmente melhorada, se ao nível municipal a mesma constitui uma tarefa desafiante, ao nível nacional a possibilidade dos cidadãos puderem participar nomeadamente na análise das propostas será ainda mais exigente, não tendo constituído portanto, nas primeiras duas edições uma prioridade em termos de alterações.

Embora a maioria dos aspetos metodológicos sejam comuns às duas experiências participativas, existem todavia, algumas diferenças metodológicas entre estas. Como é o caso do grau de organização dos participantes e da capacidade de monitorização e controlo por parte destes, ou ainda a transparência e prestação de contas e a execução dos projetos vencedores¹⁴⁴, tal como a própria inclusão dos municípios e restantes autoridades locais ao longo do processo participativo.

Essas diferenças advêm, maioritariamente, do próprio processo de aprendizagem, nomeadamente das ilações retiradas face aos aspetos menos positivos apresentados pelo Orçamento Participativo de Lisboa. Considerando que a execução dos projetos vencedores do Orçamento Participativo de Lisboa dentro do tempo razoável de dois anos, por forma a cumprir o tempo previsto para a respetiva execução, constituía um dos grandes problemas associados ao Orçamento Participativo de Lisboa. O executivo socialista decidiu no caso do Orçamento Participativo nacional proceder à introdução de determinados critérios para a exclusão de propostas, critérios esses à partida, importantes para contornar as dificuldades associadas à execução dos projetos vencedores reveladas pelo município de Lisboa. Tendo esta alteração, na prática, constituído uma prioridade e por sua vez uma das principais diferenças face ao modelo apresentado pelo Orçamento Participativo de Lisboa.

No entanto, existem, ainda outras diferenças metodológicas, que ao contrário da execução dos projetos vencedores, representam um aparente retrocesso metodológico face ao modelo organizacional já apresentado pelo Orçamento Participativo de Lisboa, já que se verifica um retrocesso para um nível mais baixo da respetiva variável. Como é o caso das variáveis grau de organização dos participantes, monitorização e controlo, transparência e prestação de contas ou grau de descentralização. Todavia, uma vez mais, é importante que a análise não se limite à verificação do nível ocupado pelas várias variáveis, devendo procurar interpretar-se esses mesmos dados.

Nesse sentido, o facto dos cidadãos não puderem acompanhar de forma sistemática a evolução relativa à execução dos projetos vencedores, devido à inexistência de um espaço

¹⁴⁴ Recorde-se que embora não tenha sido analisada em concreto a taxa de concretização dos projetos vencedores no caso do Orçamento Participativo de Portugal, a partir do momento em que foram identificados alguns aspetos relevantes relativamente a estes conforme discutido no subcapítulo 2.4.3 Projetos vencedores (páginas 98-99) é possível comparar, ainda que não do ponto de vista gráfico, como decorre a concretização dos projetos vencedores no Orçamento Participativo de Lisboa e como esta está a decorrer no caso do Orçamento Participativo nacional, conforme demonstrado na página 114 desta dissertação.

dedicado a tal no próprio *site* da iniciativa, o que tem por sua vez, um impacto qualitativo na capacidade de monitorização dos cidadãos e na própria prestação de contas em relação à execução dos projetos vencedores, pode ter origem no progresso associado à execução aparente menos prolongada dos projetos vencedores. Assim a preponderância atribuída à concretização dos projetos vencedores dentro do prazo máximo, até vinte e quatro meses, pode ter levado o executivo a desconsiderar no caso do Orçamento Participativo de Portugal, a importância de apresentar informação detalhada sobre o estado de execução dos projetos vencedores, devido ao facto destes não se prolongarem temporalmente para além do tempo previsto. O que demonstra a possibilidade de interações entre os diversos aspetos metodológicos, ou seja que o comportamento de uma variável pode condicionar o comportamento assumido por outra, o que requer uma especial atenção por parte dos responsáveis políticos e técnicos, o que não se sucedeu no caso desta variável no Orçamento Participativo de Portugal.

Em segundo lugar, importa não esquecer que as diferenças metodológicas existentes podem advir em parte dos desafios colocados pela implementação à escala nacional de um Orçamento Participativo. Embora por si só o mesmo não deva constituir uma desculpa, também não deve ser desconsiderado que a implementação de um Orçamento Participativo nacional implica certos desafios relativamente à escala local. Veja-se o caso da duplicação do número de projetos vencedores no caso da primeira edição do Orçamento Participativo nacional¹⁴⁵, projetos esses geograficamente mais dispersos entre si, o que torna mais exigente a própria prestação de contas de forma sistemática à semelhança do que acontece em Lisboa. Da mesma forma que, devido ao facto do próprio número de atores envolvidos ser superior, tal torna mais exigente a própria inclusão plena dos municípios e restantes autoridades locais à semelhança do que já existe no Orçamento Participativo de Lisboa.

Em terceiro e último lugar, apesar da aprendizagem de políticas ser uma abordagem conceptual útil para compreender o *design* do Orçamento Participativo de Portugal a partir do *design* apresentado pelo Orçamento Participativo de Lisboa, exceccionalmente podem existir determinados aspetos metodológicos que não consigam ser estritamente compreendidos a partir do recurso a esta, como é o caso do grau de organização dos

¹⁴⁵ Recorde-se que as edições de 2015/2016 e 2016/2017 do Orçamento Participativo de Lisboa apresentaram respetivamente 15 e 17 projetos vencedores (Lisboa, 2016b: 3), enquanto as edições de 2017 e 2018 do Orçamento Participativo de Portugal tiveram 38 e 22 projetos vencedores respetivamente (Gabinete da Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa, 2018: 4 e 5).

participantes. O nível assumido por esta variável constitui uma questão intrigante, dado o facto de existir uma perceção antagónica, por parte dos responsáveis técnicos envolvidos no Orçamento Participativo de Lisboa e no Orçamento Participativo de Portugal, quanto à relevância da participação de grupos organizados. Tal facto demonstra que podem sempre existir opções metodológicas que não constituem o resultado direto de um processo de aprendizagem, tratando-se curiosamente de escolhas à partida paradoxais.

Assim, as edições de 2017 e 2018 do Orçamento Participativo de Portugal e as edições de 2015/2016 e 2016/2017 do Orçamento Participativo de Lisboa não apresentam exatamente o mesmo *design*, embora este seja muito semelhante, dado que o Orçamento Participativo de Portugal reproduz por um lado, a maioria das opções metodológicas já associadas ao Orçamento Participativo de Lisboa, mas por outro lado, incorpora algumas diferenças resultantes das ilações retiradas face ao modelo anterior que serviu de inspiração bem como das opções do próprio executivo tendo em conta o carácter experimental associado a uma experiência implementada pela primeira vez à escala nacional.

Por essa razão, não estamos perante um caso de isomorfismo uma vez que se o isomorfismo pode ser entendido de forma mais simples como um processo de homogeneização, através do qual uma instituição adota as mesmas normas e procedimentos associados a outra, ao ponto da segunda instituição em causa constituir uma espécie de cópia da primeira, tal não se sucede no caso do Orçamento Participativo de Portugal, uma vez que o *design* das suas primeiras edições não constitui uma cópia exata do modelo já existente relativo às edições analisadas do Orçamento Participativo de Lisboa já que incorpora alguns aspetos metodológicos, ou seja procedimentos que são distintos, ainda que num número diminuto. Da mesma forma que, as primeiras edições do Orçamento Participativo de Portugal não constituem uma inovação institucional no sentido em que não apresentam um *design* original, completamente distinto daquele já apresentado pelas edições analisadas do Orçamento Participativo de Lisboa.¹⁴⁶

Deste modo, é possível afirmar que o *design* apresentado pelo Orçamento Participativo de Portugal nas edições de 2017 e 2018 corresponde a uma adaptação para a escala

¹⁴⁶ O Orçamento Participativo de Lisboa constitui uma inovação somente no sentido em se trata de uma experiência inédita e não enquanto uma inovação institucional.

nacional do modelo organizacional já apresentado pelo Orçamento Participativo de Lisboa nas duas edições anteriores à implementação da experiência participativa nacional. Adaptação essa que resulta maioritariamente de um processo de aprendizagem visível em parte, nas lições adquiridas através do processo participativo de Lisboa e que levaram o executivo a reproduzir boa parte dos aspetos metodológicos positivos já apresentados por esta, mas também a introduzir outras alterações por forma a melhorar nomeadamente o tempo de execução dos projetos vencedores. Por outro lado, essa aprendizagem reflete-se ainda em determinadas escolhas por parte do executivo, para responder a especificidades próprias tendo em conta o facto de se tratar de uma experiência participativa inédita à escala nacional o que acrescentou determinados desafios dificultando, pelo menos nas primeiras edições, a reprodução exata e a alteração de determinados aspetos metodológicos.

Conclusão

Existe, em geral, um grande descontentamento e desconfiança dos cidadãos para com o funcionamento das instituições democráticas e desempenho dos representantes eleitos, o que se reflete negativamente em termos de participação eleitoral e põe em causa a qualidade das democracias. É neste contexto, que as inovações democráticas, entre as quais os Orçamentos Participativos têm vindo a destacar-se enquanto um instrumento de participação complementar às eleições que pode ajudar a mitigar os sinais associados à crise da democracia representativa e ajudar a melhorar a qualidade das democracias ao satisfazer as preferências e expectativas dos cidadãos.

O caso português é nesse sentido paradigmático, pois perante a elevada desconfiança dos cidadãos particularmente face aos políticos, cuja qual é ilustrativa da perceção negativa que os portugueses têm quanto ao desempenho dos seus representantes, o executivo optou por um lado, por tirar partido da dimensão territorial do país e da consolidação dos Orçamentos Participativos já existentes ao nível local, mas por outro lado, por canalizar a aprendizagem relativa ao Orçamento Participativo de Lisboa para implementar pela primeira vez um Orçamento Participativo à escala nacional, com o objetivo primordial de fomentar uma relação mais próxima entre eleitos e eleitores e posteriormente estimular a confiança destes últimos face aos primeiros.

Assim, a implementação do Orçamento Participativo de Portugal contribuiu para a consolidação da posição do país na vanguarda do desenvolvimento e implementação deste tipo particular de inovações democráticas, já que Portugal havia sido um dos primeiros países na Europa a implementar Orçamentos Participativos ao nível local e Lisboa foi a primeira capital europeia e a segunda capital mundial com um Orçamento Participativo. Deste modo, o Orçamento Participativo de Lisboa constituiu um meio de aprendizagem privilegiado, dado a proximidade resultante da experiência pessoal de António Costa e Graça Fonseca, o que consequentemente deu uma maior confiança ao executivo para avançar com o processo participativo à escala nacional.

Por conseguinte, o conhecimento privilegiado sobre o *design* do Orçamento Participativo de Lisboa influenciou o Orçamento Participativo de Portugal, ao ponto do respetivo *design* constituir uma ligeira adaptação do modelo organizacional associado, até então, ao processo participativo da capital, uma vez que as primeiras edições deste processo participativo nacional combinam aspetos metodológicos comuns com alguns aspetos

metodológicos distintos face ao processo participativo que serviu de referência. Essa combinação resulta maioritariamente de um processo de aprendizagem face a uma instituição participativa consolidada como o Orçamento Participativo de Lisboa, no qual o executivo prontamente conseguiu identificar os aspetos metodológicos a esta associados que mereciam ser reproduzidos e os aspetos que poderiam ser melhorados. Tendo em atenção simultaneamente, as particularidades e desafios associados ao facto de se tratar de um processo participativo com um carácter experimental e implementado a uma escala inédita o que implicava determinados desafios, que não inviabilizaram a implementação de um Orçamento Participativo à escala nacional, mas dificultaram a reprodução exata ou a alteração de determinados aspetos metodológicos característicos das edições analisadas do Orçamento Participativo de Lisboa.

Assim, a implementação do Orçamento Participativo de Portugal constitui um primeiro passo, importante mas simbólico, que ilustra a vontade do executivo em dar resposta ao descontentamento dos cidadãos. Todavia, apesar das potencialidades a este associadas, não só ainda é cedo para avaliar os seus resultados, como é necessário ter em consideração que embora o Orçamento Participativo de Portugal constitua uma resposta necessária, não constitui uma solução suficiente, pelo que não devem ser criadas falsas expectativas, ao ponto de considerar o Orçamento Participativo nacional, em conjunto com as restantes iniciativas participativas simultaneamente implementadas, como a chave mestra para restituir a confiança dos portugueses nos representantes eleitos e instituições. Pois se desconfiança dos portugueses reside na perceção negativa que estes têm face aos políticos devido a escândalos de corrupção ou à perceção que os políticos tendem a priorizar os seus interesses pessoais em detrimento dos interesses nacionais (Teixeira, 2018: 116) é importante que os responsáveis políticos não se limitem a implementar apenas estas inovações democráticas, mas que estas possam também incentivar estes atores a repensar a sua relação com os cidadãos e sobretudo a repensar o seu comportamento, nomeadamente em termos da sua conduta moral.

Por fim de destacar que, no futuro seria não só importante avaliar os resultados alcançados pelo Orçamento Participativo de Portugal como seria interessante aferir se no período posterior ao término do período previsto para a transferência de competências (pós 2021) se efetivamente existe uma correlação positiva entre a reforma da descentralização e a inclusão dos municípios no processo participativo. No entanto, é para isso fundamental, assegurar a consolidação desta experiência participativa à semelhança do que se sucede

com o Orçamento Participativo de Lisboa, ou seja que os responsáveis políticos, independentemente das mudanças de executivo que possam vir a ocorrer futuramente, continuem a mostrar-se interessados e que o Orçamento Participativo nacional continue a evoluir metodologicamente, por forma a aperfeiçoar-se constituindo um sinal de dinamismo importante para conquistar a confiança e o interesse de um número ainda maior de cidadãos, garantindo por consequência a sua longevidade.

Bibliografia

Allegretti, G. 2011. "From Skepticism to Mutual Support: Towards a structural change in relations between Participatory Budgeting and the Information and Communication Technologies". In Mindus, P.; Greppi, A.; Cuono, M. (eds.), *Legitimacy 2.0: E-Democracy Public Opinion in Digital Age*, Frankfurt: Selected Papers from IVR World Congress Special Workshop, pp.145-182.

Allegretti, G. 2014. "Paying Attention to the Participants' Perceptions in order to trigger a virtuous circle". In Dias, N. (eds.), *Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*, S.Brás de Alportel: In Loco Association, pp.47-63.

Allegretti, G.; Herzberg, C. 2004. "Participatory Budgets in Europe: Between efficiency and growing local democracy", *Transnational Institute and Centre for Democratic Policy Making*, pp.1-24.

Allegretti, G.; Leiva, P.G.; Yáñez, P.P. 2011. *Viajando por los Pressupuestos Participativos: Buenas prácticas, obstáculos y aprendizagens*, Málaga: CEDMA.

Allegretti, G.; Stortone, S. 2014. "Participatory Budgets in Italy: Reconfiguring a collapsed panorama" In Dias, N. (eds.), *Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*. S.Brás de Alportel: In Loco Association, pp.313-323.

Allegretti, G.; Dias, N.; Antunes, S. 2016. "Transformar o território promovendo a cidadania: metodologia em evolução nos orçamentos participativos de Lisboa e Cascais", *boletim regional, urbano e ambiental*, no.14, pp.143-175.

Alves, M.L.; Allegretti, G. 2012. "(In)Stability, a key element to understand Participatory Budgeting: Discussing Portuguese Cases", *Journal of Public Deliberation*, 8 (3), pp.1-19.

Avritzer, L.; Vaz, A. N. 2014. "The Emergence of Participatory Budget and its expansion in Brazil: analysing the potential and limitations" In Dias, N. (eds.), *Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*. S.Brás de Alportel: In Loco Association, pp.165-187.

- Avritzer, L; Ramos, A. 2016. “Democracia, Escala Y Participación: Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas”, *Revista Internacional de Sociología*, 74 (3), pp.1-15.
- Baek, Y. M.; Wojcieszak, M. E.; Carpini, M. X. D. 2011. “Online vs. Face to Face Deliberation: Who? Why? What? With What Effects?”, *New Media and Society*, 13 (7), pp.315-344.
- Baiocchi, G. 2003. “Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance”, *American Sociological Review*. 68 (1), pp.52-74.
- Baiocchi, G.; Ganuza, E. 2014. “Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered”. *Politics and Society*, 42 (1), pp.29-50.
- Beckert, J. 2010. “ Institutional Isomorphism Revisited: Convergence and Divergence in Institutional Change”, *Sociological Theory*, 28 (2), pp.150-166.
- Bogner, A.; Littig, B.; Menz, W. 2009. “Expert Interviews: An Introduction to a New Methodological Debate”. In Bogner, A.; Littig, B.; Menz, W. (eds.). *Interviewing Experts*, London: Palgrave Macmillan, pp. 1-13.
- Bogner, A; Menz, W. 2009. “The Theory-Generating Expert Interview: Epistemological Interest, Forms of Knowledge, Interaction”. In Bogner, A.; Littig, B.; Menz, W. (eds.). *Interviewing Experts*, London: Palgrave Macmillan, pp. 43-80.
- Budge, I. 2012. “Implementing popular preferences: Is direct democracy the answer?”. In Geissel, B.; Newton, K. (eds.), *Evaluating Democratic Innovations: curing democratic malaise?*, London: Routledge, pp.23-38.
- Cabannes, Y. 2004. *72 Perguntas Frequentes sobre Orçamentos Participativos*. Quito: UN-HABITAT.
- Cabbanes, Y.; Lipietz, B. 2015. “The Democratic Contribution of Participatory Budgeting”, *Working Paper Series*, no.15-168, pp.1-33.
- Correia, S. A. 2017. “A evolução da militância em Portugal: enquadramento legal e tendências longitudinais”, In Lisi, M; Espírito Santo, P. (eds.), *Militantes e Ativismo nos Partidos Políticos: Portugal em Perspetiva Comparada*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp.29-67.

Dahl, R. 1994. “A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation”, *Political Science Quarterly*, 109 (1), pp.23-34.

Davim, M. 2016a. “Costa aplica ao Governo a mesma fórmula que inventou para Lisboa”. *Jornal i*. Disponível em *Jornal i* online, último acesso a 25 março 2019 <<https://ionline.sapo.pt/516750>>

Davim, M. 2016b. “Governo em tournée pelo país: Costa presta contas amanhã”. *Jornal i*. Disponível em *Jornal i* online, último acesso a 25 março 2019 <<https://ionline.sapo.pt/516332>>

Delli Carpini, M. X.; Cook, F. L.; Jacobs, L. R. 2004. “Public deliberation, discursive participation and citizen engagement: A review of empirical literature”, *Annual Review of Political Science*, Vol.7, pp.315-344.

Dias, N. 2008. “Uma outra Democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo”, *e-cadernos*, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, pp.195-218.

Dias, N. 2014a. “25 Years of Participatory Budgets in the world: a new social and political movement?”. In Dias, N. (eds.), *Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*, S. Brás de Alportel: In Loco Association, pp.21-26.

Dias, N. 2014b. “A decade of Participatory Budgeting in Portugal: a winding but clarifying path”. In Dias, N. (eds.), *Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*, S. Brás de Alportel: In Loco Association, pp.325-351.

Dias, N.; Allegretti, G. 2009a . “The variable Geometry of Participatory Budgeting: Which Lessons from the new portuguese explosion” In Daly, K.; Schergurensky, D.; Lopes, K. (eds.), *Learning Democracy by Doing: Alternative Practices in Citizenship learning and Participatory Democracy*, Toronto: Transformative Learning Centre, pp.623-635.

Dias, N.; Allegretti, G. 2009b. “Orçamentos Participativos em Portugal: Em busca de uma democracia de maior proximidade ou de uma racionalidade funcional?”, *Cidadania, Comunidades e Territórios*, no.18, pp.59-78.

DiMaggio, P. J.; Powell, W. W. 1983. "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 48 (2), pp.147-160.

Direção Geral do Orçamento. 2019. *Conhecer o Orçamento do Estado*. Disponível no site oficial da Direção Geral do Orçamento, último acesso a 4 março 2019 <https://online.dgo.pt/DadosCidadao/Orcamento_CG.Entrada.aspx>

Dolowitz, D.; Marsh, D. 1996. "Who Learns What From Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, Vol.XLIV, pp.343-357.

Dowding, K. 1994. "The compability of Behaviouralism, Rational Choice and New Institutionalism", *Journal of Theoretical Politics*, 6 (1), pp.105-117.

Easton, D. 1957. "An Approach to the Analysis of Political Systems", *World Politics*, 9(3), pp.383-400.

Entrevistado 1. 2019. Membro da Equipa técnica responsável pela operacionalização do Orçamento Participativo de Portugal. Lisboa: 15 maio.

Falanga, R. 2018a. "O Orçamento Participativo em Portugal: Que modelo de Scaling Up?" *Boletim de Análise político-institucional*, no.14, pp.55-64.

Falanga, R. 2018b. "The National Participatory Budgeting in Portugal: Opportunities and Challenges for scaling up Citizen Participation in Policymaking". In Dias, N. (eds.), *Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide*, S.Brás de Alportel: In Loco Association, pp.447-466.

Falanga, R.2018c. "Participatory processes for whom? A Critical look at Portugal in times of austerity". *Lo Squaderno*, Vol.47, pp.37-41.

Falanga, R.2018d. "Como Aumentar a Escala dos Orçamentos Participativos? Orçamento Participativo Portugal (OPP) e Orçamento Participativo Jovem Portugal (OPJP)". Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais. Disponível em Repositório da Universidade de Lisboa/Instituto de Ciências Sociais, último acesso a 19 novembro 2018 <<http://hdl.handle.net/10451/34461>>

Falleti, T. G.; Mahoney, J. 2015. "The Comparative Sequential Method" In Mahoney, J; Thelen, K. (eds.) *Advances in Comparative Historical Analysis: Resilience, Diversity and Change*, New York: Cambridge University Press, pp.211-239.

Fazendeiro, J. 2017. “O declínio da filiação partidária em Portugal: respostas e estratégias da liderança partidária”, In Lisi, M; Espírito Santo, P. (eds.), *Militantes e Ativismo nos Partidos Políticos: Portugal em Perspetiva Comparada*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp.69-98.

Francisco, Paulo. 2019. Responsável pela Equipa do Orçamento Participativo de Lisboa. Lisboa: 20 março.

Fedozzi, L.J.; Lima, K. C.P. 2014. “ Participatory Budgeting in Brazil”. In Dias, N. (eds.) *Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*, S.Brás de Alportel: In Loco Association. pp.153-16.

Fung, A.; Wright, E.O. 2001. “Deepening Democracy: Innovations in Empowred Participatory Governance”, *Politics and Society*, 29 (1), pp.5-41.

Gabinete da Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa. 2018. *Nota à Comunicação Social: Projetos Vencedores do Orçamento Participativo de Portugal Edição 2018*. Disponível no site oficial do XXI Governo Constitucional, último acesso a 16 março 2019 <<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=f8c2e381-3191-4bb8-95ec-305886bb017d>>

Ganuza, E.; Baiocchi, G. 2012a. “The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting travels the Globe”, *Journal of Public Deliberation*, Vol.8, issue 2, article 8, pp.1-12.

Ganuza, E.; Baiocchi, G. 2012b. “The Deliberation turn in participation: the problema of inclusion and deliberative opportunities in Participatory Budgeting”, *European Political Science Review*, 4 (2), pp.283-302.

Ganuza, E.; Baiocchi, G.2014. “Beyond the Line: The Participatory Budgeting as an instrument”. In Dias, N. (eds.), *Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*, S.Brás de Alportel: In Loco Association. pp.65-74.

Ganuza,E.; Frances, F. 2014. “The Participants’ print in Participatory Budget: overview on the spanish experiments”. In Dias, N. (eds.), *Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*, S.Brás de Alportel: In Loco Association. pp.301-311.

Ganuza, E.; Nez, H.; Morales, E. 2014. “The struggle for a voice: tensions between associations and citizens in Participatory Budgeting”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 38 (6), pp.2274-2291.

Gastil, J; Dillard, J. P. 1999. “Increasing Political Sophistication through public deliberation”. *Political Communication*. Vol.16, pp.3-23.

George, A. L.; McKeown, T. J. 1985. “Case studies and theories of organizational Decision Making”. *Advances in information processing in organizations*, 2 (1), pp.211-239.

Geissel, B. 2012a. “Impacts of democratic innovations in Europe: Findings and desiderata”. In Geissel, B.; Newton, K. (eds.), *Evaluating Democratic Innovations: curing the democratic malaise?*, London: Routledge, pp.163-183.

Geissel, B. 2012b. “Democratic Innovations: theoretical and empirical challenges of evaluation” In Geissel, B.; Newton, K. (eds.), *Evaluating Democratic Innovations: curing the democratic malaise?*, London: Routledge, pp.209-214.

Goldfrank, B. 2012. “The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting”, *Journal of Public Deliberation*, Vol.8, no.2, article 7, pp.18.

Granado, C. 2010. “ Democracia e Participação ao nível local: O poder político e o Orçamento Participativo – O caso de Belo Horizonte e Palmela”, Tese de Doutoramento, ISCTE-IUL, Lisboa. Disponível em Repositório ISCTE-IUL, último acesso a 10 novembro 2018 <<https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/4419/1/dout%20setembro1.pdf>>

Hall, P.; Taylor, R. 1996. “ Political science and the three new institucionalisms”, *Political Studies*, Vol.XLIV, pp.936-957.

Lei n.º 56/2012 de 8 de novembro. [pdf] Diário da República, 1.ª série- N.º216 - 8 de novembro de 2012, pp.6454-6460. Disponível no site oficial da Câmara Municipal de Lisboa, último acesso 10 fevereiro 2019 <http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/DOCS/Reforma_Administrativa_Lisboa/Lei_56_2012.pdf>

Lei n.º85/2015 de 7 agosto. [pdf] Diário da República, 1.ª série – 7 de agosto de 2015, pp.5476-5477. Disponível no site oficial da Câmara Municipal de Lisboa, último acesso a 10 fevereiro 2019 <http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/DOCS/Reforma_Administrativa_Lisboa/Lei_85_2015.pdf>

Lei n.º 42/2016 de 28 dezembro. [pdf] Diário da República, 1.ª série – N.º248 – 28 dezembro de 2016, pp. 4875-5107. Disponível em Direção Geral do Orçamento, último acesso a 4 março 2016 <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2017/Or%C3%A7amento%20Estado%20Aprovado/Documentos%20do%20OE/Lei_42_2016-OE2017_VersaoDR.pdf>

Lei n.º 114/2017 de 29 dezembro. [pdf] Diário da República, 1.ª série – N.º249 – 29 dezembro de 2017, pp. 6768-7010. Disponível em Diário da República eletrónico, último acesso a 5 março 2016 <<https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/114425586/details/maximized?serie=I&day=2017-12-29&date=2017-12-01>>

Lei n.º 50/2018 de 16 Agosto. [pdf] Diário da República 1.ª série – N.º157 – 16 Agosto de 2018, pp. 4102-4108. Disponível em Diário da República eletrónico, último acesso a 7 março 2019 <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/116068877/details/maximized>>

Leiva, P.G. 2014. “Psychological Empowerment in Participatory Budgeting” In Dias, N. (eds.), *Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*, S. Brás de Alportel: In Loco Association, pp.443-451.

Lerner, J. 2009. “Learning Democracy through Participatory Budgeting: Who Learns What and so What?”. In Daly, K.; Schergurensky, D.; Lopes, K. (eds.) *Learning Democracy by Doing: Alternative Practices in Citizenship learning and Participatory Democracy*, Toronto: Transformative Learning Centre, pp.659-666.

Lisboa, Câmara Municipal. 2008. *Carta de Princípios do Orçamento Participativo do Município de Lisboa*. [pdf] Disponível no site Lisboa Participa, último acesso a 30 janeiro 2019 <<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/5a983f5fe599ac0009b32e7d>>

Lisboa, Câmara Municipal. 2009. *Carta Estratégica de Lisboa 2010-2024 – Um compromisso para o futuro da cidade*. [pdf] Disponível no site da Câmara Municipal de Lisboa, último acesso a 9 fevereiro 2019 <<http://www.cm-lisboa.pt/municipio/camara-municipal/carta-estrategica>>

Lisboa, Câmara Municipal. 2015a. *Relatório Orçamento Participativo de Lisboa 2015/2016*. [pdf] Disponível no site Lisboa Participa, último acesso a 31 janeiro 2019 <<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/57fd2eda47e62a09005ea5b8>>

Lisboa, Câmara Municipal. 2015b. *Normas de Participação Orçamento Participativo de 2015*. [pdf] Disponível no site Lisboa Participa, último acesso a 12 fevereiro 2019 <<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/5a2e9c5e2fced70009af47f7>>

Lisboa, Câmara Municipal. 2015c. *Orçamento 2015 para a cidade de Lisboa*. [pdf] Disponível no site oficial da Câmara Municipal de Lisboa, último acesso a 10 fevereiro 2019 <<http://www.cm-lisboa.pt/municipio/camara-municipal/financas/instrumentos-previsionais/orcamento-2012-2015>>

Lisboa, Câmara Municipal. 2015d. *60.ª Reunião da Câmara Municipal de Lisboa*. [pdf] Disponível no site Lisboa Participa, último acesso a 26 março 2019 <www.cm-lisboa.pt/municipio/camara-municipal/reunioes.../arquivo-2013-2017>

Lisboa, Câmara Municipal. 2016a. *Lisboa Eu Participo! Orçamento Participativo de Lisboa Relatório da Edição 2016/2017*. [pdf] Disponível no site Lisboa Participa, último acesso a 1 fevereiro 2019 <<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/58c940c0490cd600092e0cbc>>

Lisboa, Câmara Municipal. 2016b. *Normas de Participação Orçamento Participativo de 2016*. [pdf] Disponível no site Lisboa Participa, último acesso a 12 fevereiro 2019 <<https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/56fcfc3c5677c209004c407d>>

Lisboa, Câmara Municipal. 2016c. *Orçamento 2016 para a cidade de Lisboa*. Disponível no site oficial da Assembleia Municipal de Lisboa, último acesso a 10 fevereiro 2019 <<https://www.am-lisboa.pt/documentos/1444324539U2ILC4vu7Er66QZ8.pdf>>

Lisboa, Câmara Municipal. 2019. *Projetos vencedores do Orçamento Participativo de Lisboa*. Disponível no portal Lisboa Participa, último acesso a 7 abril 2019 <<https://op.lisboaparticipa.pt/projetos-vencedores>>

Lowndes, V. 1996. “Varieties of new institutionalism: a critical appraisal”, *Public Administration*, Vol.74, pp.181-197.

Lusa. 2018. “Lagoa de Óbidos vai ter centro interpretativo a partir de abril de 2019”. *Diário de Notícias*. Disponível em Diário de Notícias online, último acesso a 26 abril 2019 <<https://www.dn.pt/lusa/interior/lagoa-de-obidos-vai-ter-centro-interpretativo-a-partir-de-abril-de-2019-9908291.html>>

March, J. G.; Olsen, J. P. 1984. “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Science Review*, 78 (3), pp.734-749.

March, J. G.; Olsen, J. P. 2006. “Elaborating the New Institutionalism”. In Rhodes, R. A. W.; Binder, S. A.; Rockman, B. A. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford: Oxford University Press, pp.3-20.

Marujo, M. 2016. “Costa pede ideias para o Orçamento do Estado de 2017”. *Diário de Notícias*. Disponível em Diário de Notícias online, último acesso a 25 março 2019 <<https://www.dn.pt/portugal/interior/costa-pede-ideias-para-o-orcamento-do-estado-de-2017-5290557.html>>

Meuser, M.; Nagel, U. 2009. “The Expert Interview and Changes in Knowledge Production”. In Bogner, A.; Littig, B.; Menz, W. (eds.) *Interviewing Experts*, London: Palgrave Macmillan, pp. 17-42.

Michels, R. 1914. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracies*. New York: Free Press.

Ministério das Finanças. 2016. *Relatório do Orçamento do Estado 2017*. Disponível em Direção Geral do Orçamento, último acesso a 4 março 2019 <<https://www.dgo.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2017/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/Rel-2017.pdf>>

Ministério das Finanças. 2017. *Relatório do Orçamento do Estado 2018*. Disponível em Direção Geral do Orçamento, último acesso a 5 março 2019 <<https://www.dgo.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2018/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/Rel-2018.pdf>>

Ministério do Planeamento e das Infraestruturas. 2016. *Promover a competitividade da economia portuguesa e reforçar a coesão territorial*. Disponível em Orçamento do Estado 2017, último acesso a 5 março 2017 <<https://www.oe2017.gov.pt/wp-content/uploads/2016/10/20161021-mpi-oe-2017.pdf>>

Ministério do Planeamento e das Infraestruturas. 2017. *Nota Explicativa: Orçamento do Estado para 2018 Programa Orçamental Planeamento e Infraestruturas*. Disponível no site oficial da Assembleia da República, último acesso a 5 março 2019 <<https://www.parlamento.pt/Documents/OE2018/NotaExplicativaMPI2018.pdf>>

Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa. 2016. *Nota Explicativa: Orçamento de Estado 2017 Apreciação na Especialidade*. Disponível no site oficial da Assembleia da República, último acesso a 16 abril 2019 <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a564454305a4e5153394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c3259554e7662576c7a633246764c7a68694e5755314d7a6b7a4c5451774d5449744e4759344e4331694d47466b4c5459794d6a51304e446b774d4441794e4335775a47593d&fich=8b5e5393-4012-4f84-b0ad-622444900024.pdf&Inline=true>>

Miu, S. 2007. “Online vs. Face to Face Deliberation: Effects on civic Engagement”, *Journal of Computer - Mediated Communication*, Vol.12, pp.1369-1387.

Mourato, P. 2018. “Abrantes, Sardoal e Mação aprovam protocolo para Rota Cultural e Etnográfica de Mouriscas”. *Mediatejo.net*. Disponível online, último acesso 26 abril 2019 <<http://www.mEDIATEJO.NET/abrantes-sardoal-e-macao-aprovam-protocolo-para-rota-cultural-e-etnografica-de-mouriscas/>>

Newton, K. 2012. “Curing the democratic malaise with democratic innovations”. In Geissel, B.; Newton, K. (eds.), *Evaluating Democratic Innovations: curing the democratic malaise?*, London: Routledge, pp.3-20.

Norris, P. (ed.). 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.

Norris, P. 2011. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press.

Ostrom, E. 1991. “Rational Choice Theory and Institutional Analysis: toward complementary”, *The American Political Science Review*, 85 (1), pp.237-243.

Partido Socialista. 2015. *Programa Eleitoral do Partido Socialista Eleições Legislativas 2015*. Disponível no site oficial do Partido Socialista, último acesso a 2 dezembro 2018 <http://www.ps.pt/wp-content/uploads/2016/06/programa_eleitoral-PS-legislativas2015.pdf>

Partido Comunista. 2015. *Programa Eleitoral do PCP – Legislativas 2015 Política Patriótica e de Esquerda soluções para um Portugal com futuro*. Disponível no site oficial do Partido Comunista, último acesso a 23 abril 2019 <https://www.pcp.pt/sites/default/files/documentos/programa_eleitoral_pcp_legislativas_2015.pdf>

Peabody, R. L.; Hammond, S. W; Torcom, J.; Brown, L. P.; Thompson, C.; Kolony, R. 1990. “Interviewing political elites”, *PS: Political Science & Politics*, 23 (3), pp.451-455.

Peck, J. 2011. “Geographies of Polity: From transfer-diffusion to mobility-mutation”, *Progress in Human Geography*, 35 (6), pp.773-797.

Peixoto, T. 2009. “Beyond Theory: e- Participatory Budgeting and its Promises for e- Participation”, *European Journal of ePractice*, Vol.7, pp.1-9.

Pogrebinschi, T. 2013. “The Squared Circle of Participatory Democracy: Scaling-Up Deliberation to the National Level”, *Critical Policy Studies*, 7 (3), pp.219-241.

Pogrebinschi, T; Ryan, M. 2018. “ Moving beyond input legitimacy: when do democratic innovations affect policy making ?”, *European Journal of Political Research*, no.57, pp. 135-152.

Pontual, P. 2014. “Building a Democratic Pedagogy: Participatory Budgeting as a school of Citizenship” In Dias, N. (eds.), *Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*, S. Brás de Alportel: In Loco Association, pp.427-429.

Prince, R. 2012. “Policy Transfer, Consultants and the Geographies of Governance”, *Progress in Human Geography*, 36 (1), pp.188-203.

Presidência do Conselho de Ministros. 2017a. Resolução do Conselho de Ministros 25/2017. [pdf] Diário da República 21/2017, série I de 2017-01-30, pp.536-538. Disponível em Diário da República eletrónico, último acesso a 2 dezembro 2018 <<http://data.dre.pt/eli/resolconsmin/25/2017/01/30/p/dre/pt/html>>

Presidência do Conselho de Ministros. 2017b. Proposta de Lei 62/XIII. [pdf] Disponível no site oficial da Assembleia da República, último acesso a 16 março 2019 <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a535339305a58683062334d76634842734e6a497457456c4a5353356b62324d3d&fich=ppl62-XIII.doc&Inline=true>>

Radaelli, C. 2000. “Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a source of legitimacy”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (1), pp.25-43.

Reich, S. 2000. “The four faces of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(4), pp.501-522.

Rose, R. 1993. “What is lesson-drawing?”, *Journal of Public Policy*, 11 (1), pp.3-30.

Ruesch, M. A.; Wagner, M. 2014. “Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants” In Dias, N. (eds.), *Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*, S. Brás de Alportel: In Loco Association, pp.287-299.

Sampaio, R. C.; Peixoto, T. 2014. “Eletronic Participatory Budgeting: False Dilemmas and true complexities” In Dias, N. (eds.), *Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*, S. Brás de Alportel: In Loco Association. pp.413-425.

Saward, M. (2000). “Democratic innovation” In Saward, M. (eds.), *Democratic Innovation: Deliberation, representation and association*. London: Routledge, pp. 3-13.

Sintomer, Y.; Herzberg, C.; Röcke, A. 2008. “From Porto Alegre to Europe: Potentials and limitations of Participatory Budgeting”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (1), pp.164-178.

Sintomer, Y.; Herzberg, C.; Röcke, A. 2012. “Aprendendo com o Sul: o Orçamento Participativo no mundo: um convite à cooperação global”. *Diálogo Global*, Nº25. Bona:Giz.

Sintomer, Y.; Herzberg, C.; Röcke, A. 2014. “Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting”. In Dias, N. (eds.), *Hope for*

Democracy: 25 years of Participatory Budgeting Worldwide, S. Brás de Alportel: In Loco Association, pp.28-45.

Smith, G. 2000. "Toward deliberative institutions" In Saward, M. (eds.), *Democratic Innovation: Deliberation, representation and association*. London: Routledge, pp. 29-39.

Smith, G. 2005. "Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from around the world", *E Power Inquiry*. Disponível online em University of Southampton Institutional Repository, último acesso a 9 novembro 2018 <<https://eprints.soton.ac.uk/34527/>>

Smith, G. 2006. "Studying Democratic Innovations: From Theory to Practice and back again". In Democracy and Deliberative Society Conference, University of York, UK, Disponível online em European Consortium for Political Research, último acesso a 10 novembro 2018 <<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/45a1920a-281f-41c9-a7e7-b52bb88d4a2d.pdf>>

Smith, G. 2009a. *Democratic Innovations: Designing institutions for citizen participation*. New York: Cambridge University Press, pp.1-29; 162-193.

Smith, G. 2009b. "Revitalising Politics through Democratic innovation?", *Representation*, 45 (3), pp.259-264.

Sousa Santos, B. 1998. "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Towards a Redistributive Democracy", *Politics and Society*, no.26, pp.461-509.

Talpin, J. 2009. "Schools of Democracy: How ordinary citizens become competent in Participatory Budgeting Institutions in Europe". In Daly, K.; Schergurensky, D.; Lopes, K. (eds.), *Learning Democracy by Doing: Alternative Practices in Citizenship learning and Participatory Democracy*, Toronto: Transformative Learning Centre, pp.682-694.

Talpin, J. 2012. "When democratic innovations let the people decide: an evaluation of co-governance experiments" In Geissel, B. ; Newton, K. (eds.), *Evaluating Democratic Innovations: curing the democratic malaise?*, London: Routledge, pp.184-205.

Teixeira, C. P. 2018. *Qualidade da democracia em Portugal*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel do Santos, pp. 51-127.

Trampusch, C. ; Palier, B. 2016. "Between X and Y: how process tracing contributes to opening the black box of causality", *New Political Economy*, 21 (5), pp.437-454.

Weiss, R. S. 1995. *Learning From Strangers – The Art and Method of Qualitative Interview Studies*, New York: The Free Press.

Zimmerman, M. A.; Rappaport, J. 1988. “Citizen Participation, perceived control and psychological empowerment”, *American Journal of Community Psychological*, Vol.16, pp.725-750.

SGMAI: Secretaria-geral Ministério da Administração Interna; PORDATA. 2015. *Taxa de abstenção nas eleições 2015 para a Assembleia da República: total residente em Portugal e residentes no estrangeiro*, disponível no site PORDATA, último acesso a 12 dezembro 2018,

<<https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+absten%C3%A7%C3%A3o+nas+elei%C3%A7%C3%B5es+para+a+Assembleia+da+Rep%C3%BAblica+total++residentes+em+Portugal+e+residentes+no+estrangeiro-2208>>

Páginas da Internet com informação relevante:

Câmara Municipal de Lisboa: <<http://www.cm-lisboa.pt/>>

Lisboa Participa: <<https://lisboaparticipa.pt>>

XXI Governo Constitucional: <<https://www.portugal.gov.pt>>

Programa Simplex +: <<https://www.simplex.gov.pt>>

Orçamento Participativo de Portugal: <<https://opp.gov.pt/>>

Orçamento Participativo de Portugal nas redes sociais:
<<https://www.instagram.com/opportugal/>>

<<https://www.facebook.com/OrcamentoParticipativoPortugal/>>

Portal Orçamento Participativo das Escolas <<https://opescolas.pt/>>

Portal Orçamento Participativo Jovem Portugal <<https://opjovem.gov.pt/>>

Anexos

Tabela nº1- Dimensões e variáveis que compõem a grelha de análise proposta por Cabannes e Lipietz (2015) para identificar o perfil de um Orçamento Participativo.

DIMENSIONS	VARIABLES	MINIMAL ARRANGEMENT	INTERMEDIATE ARRANGEMENT	MAXIMUM ARRANGEMENT
I PARTICIPATORY (citizens)	1. Forms of participation	Community-based representative democracy	Community-based representative democracy open to different types of associations	Direct democracy, universal participation
	2. Instance of final budget approval	Executive (partial consultation)	Council (consultative)	The population (deliberation and legislative approval)
	3. What body makes budgetary priority decisions?	None	Existing social or political structure Government and citizens (mixed)	Specific commissions with elected council members and a citizen majority
	4. Community participation or citizen participation	Neighborhood level	City-wide level, through thematic contributions	Neighborhood, regional, and city-wide level
	5. Degree of participation of the excluded	Thematic and neighborhood plenaries	Neighborhoods, themes (including civic issues)	Neighborhood + Thematic + actor-based, preference for excluded groups (congress)
	6. Oversight and control of execution	Executive	Non-specific commissions (PB Councils, associations)	Specific commissions (Cofis, Comforça, etc.)
PARTICIPATORY (local government)	7. Degree of information sharing and dissemination	Secret, unpublished	Limited dissemination, web, official bulletin, informing delegates	Wide dissemination, including house-to-house distribution
	8. Degree of completion of approved projects (within two years)	Less than 20%	20% to 80%	Over 80%
	9. Role of legislative branch	Opposition	Passive, non-participation	Active involvement
II. FINANCIAL AND FISCAL	10. Amount of debated resources	Less than 2% of capital budget	From 2% to 100% of capital budget	100% of capital and operating budgets
	11. Municipal budget allocation for functioning of PB	Municipal department/team covers costs	Personnel and their activities (i.e. travel)	Personnel, activities, dissemination, training
	12. Discussion of taxation policies	None	Deliberation on tax policies	Deliberation on loans and subsidies
III. NORMATIVE / LEGAL	13. Degree of institutionalization	Informal process	Only institutionalized or only self-regulated annually	Formalized (some parts regulated) with annual self-regulation (evolutionary)
	14. Instrumental or participatory logic	Improvement in financial management	Ties with participatory practices (councils, roundtables)	Part of the culture of participation, participation as right (i.e. San Salvador)
	15. Relationship with planning instruments	Only PB (no long-term plan exists)	Coexistence of PB and City Plans, without direct relationship	Clear relationship and interaction between PB and Planning in one system (ex. a congress)
IV. PHYSICAL / TERRITORIAL	16. Degree of intra-municipal decentralization	Follows administrative regions	Goes beyond administrative regions	Decentralization to all communities and neighborhoods
	18. Degree of investment	Reinforces the formal city	Recognizes both formal and informal city, without preferences	Priority investment in most needy areas (peripheral, central, rural)

Fonte: Cabannes e Lipietz (2015: 6)

Tabela nº2 – Perfil do Orçamento Participativo da cidade de Rosário, Argentina. Este perfil elaborado por Cabannes e Lipietz (2015) é apresentado como exemplo de aplicação empírica da tabela de análise proposta pelos autores.

DIMENSIONS & VARIABLES	ARRANGMENTS >	MIN	MED	MAX
I. FINANCIAL AND FISCAL DIMENSIONS				
1. Amount of debated resources			X	
2. Municipal budget allocation for functioning of PB				X
3. Discussion of taxation policies	X			
II. PARTICIPATORY (CITIZENS)				
4. Instance of final budget approval				X
5. Forms of participation				X
6. Which body makes budgetary priority decisions?				X
7. Community participation or citizen participation	X			
8. Degree of participation of the excluded			X	
9. Oversight and control of execution				X
II. PARTICIPATORY (LOCAL GOVERNMENT)				
10. Degree of information sharing and dissemination			X	
11. Degree of completion of approved projects (within 2 years)				X
12. Role of legislative branch	X			
III. NORMATIVE AND LEGAL				
13. Degree of institutionalization			X	
14. Instrumental or participatory logic			X	
15. Relationship with planning instruments				XX
IV. PHYSICAL / TERRITORIAL / SPATIAL				
16. Degree of intra-municipal decentralization			X	
17. Degree of inclusion of rural areas			X	
18. Degree of reversion of territorial priorities				X

Fonte: Cabannes e Lipietz (2015: 8)

Tabela nº3 Dimensões e variáveis para elaborar o perfil de um Orçamento Participativo

Dimensões e variáveis	Edição X1	Edição X2
I. Dimensão Financeira		
1. Verba afeta ao Orçamento Participativo		
2. Custos organizacionais		
3. Critérios de distribuição		
II. Dimensão Normativa		
1. Grau de institucionalização		
1.1 Quem define regras existentes		
2. Lógica do Orçamento Participativo		
3. Impacto do Orçamento Participativo no planeamento do território		
4. Convivência com outros instrumentos participativos		
III. Dimensão da Participação (Cidadãos)		
1. Grau de organização dos participantes		
2. Formas de participação		
3. Espaços de participação		
4. Monitorização e controlo		
Dimensão da Participação (Executivo)		
1. O papel do executivo no processo		
2. Transparência e prestação de contas		
3. Concretização dos projetos vencedores		
IV. Dimensão Territorial		
1. Grau de descentralização		

B= variável assume nível mínimo; I= variável assume nível intermédio; M=variável assume nível máximo

Adaptado de Cabannes e Lipietz (2015: 6)

Guião nº1

Entrevista realizada ao coordenador da equipa técnica do Orçamento Participativo de Lisboa, Paulo Francisco, no dia 20 março de 2019, entre as 11 e as 13 horas, no Departamento de Relação com o Município e Participação da Câmara Municipal de Lisboa.

Foram colocadas as seguintes questões relativas:

➤ À própria equipa técnica (equipa OP):

1) Qual o papel que a equipa OP desempenha ao longo da preparação e implementação do Orçamento Participativo de Lisboa?

2) Com que antecedência se começa a preparar a edição seguinte?

➤ À dimensão normativa:

1) As normas de participação preveem a participação de organizações da sociedade civil. Que tipo de organizações são estas?

2) De que forma podem participar?

3) Tem existido uma participação efetiva por parte das organizações civis ou de grupos organizados de cidadãos?

4) A equipa OP consegue distinguir a participação destes grupos organizados em relação à participação individual?

5) Que mecanismos de monitorização existem? A monitorização é efetuada apenas pela equipa OP ou em conjunto com outros atores?

6) A definição das normas de participação é da responsabilidade exclusiva da autarquia?

7) Houve outros atores externos à Câmara Municipal como especialistas em Orçamentos Participativos que contribuíram através de recomendações para o Orçamento

Participativo de Lisboa? A existir esse apoio técnico, este foi temporário e limitado aos primeiros anos de implementação do Orçamento Participativo ou ainda se mantém?

8) O Orçamento Participativo de Lisboa é acompanhado por uma série de outras iniciativas participativas. Quando é que estas surgiram? De que forma estas permitem potenciar ou reforçar os impactos, em termos de participação, do Orçamento Participativo?

➤ À dimensão da participação do executivo

1) Conforme consta na descrição detalhada de cada projeto vencedor, cada um tem um prazo de execução próprio. Existe um tempo médio ou um tempo máximo para a conclusão dos projetos vencedores?

2) Porque é que a maioria dos projetos vencedores da edição de 2015/ 2016 e 2016/2017 ainda não foram concluídos? Quais as dificuldades associadas à concretização dos projetos vencedores?

➤ À dimensão financeira

1) Qual é o peso da verba afeta ao Orçamento Participativo sob o orçamento municipal?

2) Porque é que a verba afeta ao Orçamento Participativo de Lisboa tem permanecido inalterável ao longo dos últimos anos?

3) A implementação das edições de 2015/2016 e 2016/2017 implicou outros custos adicionais ao montante disponível? Quais?

Guião nº2

Entrevista realizada por email, sob anonimato, a um membro da equipa técnica do Orçamento Participativo de Portugal (equipa OPP). Respostas obtidas a 15 maio 2019.¹⁴⁷

1. Qual a função que a equipa OPP desempenha na preparação do Orçamento Participativo e posteriormente ao longo da sua implementação?
2. Qual é a relação da equipa do OP com outras áreas do governo (por exemplo com a secretaria de estado para a cidadania e igualdade, com o ministério das finanças, ou outras)?
3. A definição das normas de participação é da responsabilidade exclusiva do executivo?
4. Houve outros atores externos, como académicos ou especialistas em Orçamentos Participativos, que contribuíram de alguma forma, por exemplo através de consultoria, para o desenvolvimento do modelo de implementação do Orçamento Participativo de Portugal?
5. De que forma foi divulgado o Orçamento Participativo de Portugal ao longo das últimas edições?
6. São elegíveis como participantes apenas os cidadãos, nacionais ou estrangeiros, maiores de 18 anos. Porque é que não é possível a participação de organizações da sociedade civil ou outros grupos organizados?

¹⁴⁷ Não foram contudo, obtidas respostas às questões nº 2 e 4, nem às questões 13, 15 e 16.

7. A partir da segunda edição, os cidadãos puderam apresentar propostas diretamente no *site* do Orçamento Participativo de Portugal. Enquanto na primeira edição apenas eram consideradas válidas para a análise técnica as propostas apresentadas nos encontros participativos. Qual a razão que explica o alargamento dos canais possíveis para a submissão de propostas a partir de 2018?

8. Na primeira edição do Orçamento Participativo apenas era possível apresentar propostas em áreas específicas da governação. Contudo desde a 2ª edição que os cidadãos podem apresentar propostas em qualquer área. Qual o objetivo desta alteração em relação à primeira edição?

9. Os Espaços do Cidadão e as bibliotecas municipais ou nacionais constituem locais onde os cidadãos poderiam, no caso da segunda edição apresentar e votar propostas. Se os cidadãos optassem por participar nestes locais referidos, poderiam contar com algum tipo de apoio em particular?

10. Que mecanismos de monitorização a equipa do OPP dispõe durante a fase de votação dos projetos?

11. De que forma é monitorizada a execução dos projetos vencedores? Quais as entidades responsáveis pela monitorização da respetiva execução?

12. O prazo fixado para a concretização dos projetos vencedores é de 24 meses. Até ao momento algum dos projetos vencedores das duas edições já foi concluído? Quais as entidades ou atores envolvidos na concretização dos projetos vencedores?

13. À semelhança do que aconteceu na primeira edição, também foi avaliada a edição de 2018?

14. As autarquias e juntas de freguesia participam na implementação do Orçamento Participativo? Se sim, de que forma?

15. Houve algum critério que presidiu à distribuição dos encontros participativos pelo território nacional?

16. O montante associado às edições de 2017 e 2018 foi respetivamente de três milhões e cinco milhões de euros. Qual é o peso ou a percentagem que estes valores representam sobre o total do valor de investimento previsto pelo Orçamento de Estado para 2017 e 2018 respetivamente?

17. Por último, houve algum Orçamento Participativo, já existente, que tivesse servido de modelo de 'inspiração' para o Orçamento Participativo de Portugal?